



공공임대주택의 과밀주거와 과소주거*

Overcrowding and Under-occupation in the Public Rental Housing

김준형**

Kim, Jun-Hyung

Abstract

Public rental housing (PRH) should be provided not only with the appropriate number of units, but also with the appropriate size of units. Smaller-sized units may have negative effects on physical and mental health and can worsen the quality of life of the residents. Larger-sized units do not suffer from these issues; however, it is socially unaccountable as it reduces the possibility of providing more housing opportunities for beneficiaries if they were designed in proper sizes. This paper analyzes the SH PRH Survey Data to determine the overcrowded and under-occupied households in public rental housing in Seoul. It reveals that 16% of households in Seoul PRH are in overcrowded housing, and 4,500 households have experienced severe overcrowding. At the same time, half of the public housings are under-occupied and 4,900 households have additional two rooms which are more than the residents need based on their household composition. To overcome overcrowding in the PRH, approximately 29,000 units need to be added. If the under-occupiers agree to downsize their houses, the additional units can be reduced to only 21,000 units.

주제어 과밀주거, 과소주거, 최저주거기준, 공공임대주택, 영국사회임대주택

Keywords Overcrowded Housing, Housing Under-occupation, Minimum Standard for Residential Accomodation (MRSA), Public Rental Housing, British Social Rented Housing

1. 들어가며

공공임대주택 정책은 호 단위의 물량을 중심으로 설계되고 집행된다. 최저주거기준 미달가구의 규모 등을 분석해 공공임대주택 수요가 가구 단위로 추정되며, 이를 토대로 공공임대주택의 공급 목표가 호 단위로 제시된다. 공공임대주택에 대한 정부의 성과 역시 연간 혹은 임기 내 공급된 주택의 총량을 중심으로 평가된다.

공공임대주택은 이처럼 필요한 가구의 수에 맞추어 공급되어야 하지만, 개별 가구의 관점에서는 그 가구가 필요한 크기로도 공급되어야 한다. 만약 가구가 필요한 것보다 주택의 크기가 너

무 작으면 가구는 과밀주거(overcrowded housing) 문제에 직면한다. 과밀주거는 비단 개발도상국뿐만 아니라 선진국 내에서도 가구원의 신체적, 정신적 건강, 그리고 가구의 삶의 질을 악화시킨다.¹⁾ 무엇보다 주거문제를 해결하려는 목적으로 공급한 공공임대주택 내에서 또 다른 주거문제에 직면하게 되는 상황을 받아들이기가 쉽지 않다. 한편 반대의 상황, 즉 가구가 필요한 것보다 훨씬 큰 규모의 주택에 거주하는 것은 이와 같은 문제를 발생시키지 않는다. 기존 연구에서 과소주거(under-occupation)로 불리는 이 상황은 그러나 공공임대주택 정책 전반의 관점에서 역시 그냥 지나치기 어렵다. 공공임대주택은 시장가격 이하의 임대료로 주거를 제공하기 위해 재정이나 기금 등 공적 자금이 투입되는 사업

* 이 논문은 서울주택도시공사가 주최하는 '서울시 공공임대주택 논문공모전'에 투고한 원고를 기초로 작성하였음.

** Professor, Myongji University (Corresponding Author: junhgkim@gmail.com)

이다. 필요한 면적을 초과하여 주택을 점유하고 있는 가구가 공공임대주택 내에서 존재한다는 사실은 곧 재정의 낭비를 뜻한다. 만약 가구에게 필요한 규모만큼의 주택을 공급한다면, 이 과정에서 절감된 자원을 다른 가구의 주거지원에 사용할 수 있다. 이처럼 공공임대주택은 필요한 물량만큼 공급하는 것뿐만 아니라 개별 가구가 필요한 규모로 공급하는 것도 중요하다.

그러나 국내의 공공임대주택이 과연 가구가 필요한 규모로 공급되어 있는지, 보다 구체적으로 공공임대주택 내에서 과밀가구나 과소가구가 존재하지는 않는지, 만약 존재한다면 그 규모는 각각 어느 정도인지에 대해 우리는 전혀 알고 있지 않다.²⁾ 이는 그간 주된 관심이 정해진 물량 목표를 달성하는 데 있었기 때문일 수도 있지만, 설령 문제의식이 존재했는지라도 실제 분석으로 이어지기에는 근본적 한계가 존재했기 때문이기도 하다. 첫 번째 한계는 과밀주거나 과소주거 등을 구분할 공식 기준이 부재하다는 것이다. 최저주거기준(국토해양부, 2011)을 도입, 방수 기준과 면적 기준 등을 통해 최소 방수와 최소 면적을 산정할 수 있으며, 실제로 이를 주거실태조사에 적용해 방수 기준 미달 가구, 면적 기준 미달 가구를 계속 산정해 오고 있다(국토교통부, 2017). 그러나 이는 표준 구성을 충족하는 가구에게만 적용가능한 기준으로(김준형, 2015), 공공임대주택에 거주하는 전체 입주가구의 과밀 여부를 판단하는 기준으로 사용할 수 없다. 두 번째 한계는 과밀 여부를 판단하는 데 필요한 가구의 세부 정보, 즉 가구구성이나 개별 가구원의 연령, 성별, 그리고 이 가구들이 거주할 주택의 규모에 대한 종합적인 데이터베이스가 부재하다는 것이다. 입주 신청 시점에서 가구의 상세정보가 취합, 입주 우선순위가 결정되고 임대주택이 배분된다. 그러나 이렇게 배분된 임대주택이 대상 가구의 소요와 비교할 때 충분한 규모인지, 그리고 이후 가구원의 출생이나 사망, 전입이나 전출 등의 과정을 거치면서 그 규모가 적합하게 유지되고 있는지 여부를 살펴볼 데이터베이스는 아직 마련되어 있지 않다. 이에 임대주택의 합리적 운영과 관리를 위해 이 데이터베이스를 마련해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다(송인호 외, 2017:80; 국무조정실, 2019:6).

다행스러운 것은 이와 같은 한계를 극복할 계기가 최근 마련되었다는 점이다. 서울주택도시공사(이하 'SH공사')는 2016년부터 서울의 전체 공공임대주택 입주가구를 대표할 수 있는 표본에 대한 패널조사를 「서울시 공공임대주택 입주자 패널조사」(이하 'SH조사')라는 이름으로 시작하고 있다. 이를 토대로 서울의 공공임대주택 입주가구의 특성, 그리고 이들에게 제공된 공공임대주택의 규모를 파악할 수 있다. 또한 최근 김준형(2019)은 유럽, 캐나다, 영국 등 해외 기준을 참고해 국내의 과밀주거를 판정할 새로운 기준을 제안하였다. 이를 토대로 표준 구성의 가구뿐만 아니라 전체 가구에 대해 필요방수를 산정할 수 있다. 이 필요방수를 실제 사용방수와 비교하여, 공공임대주택의 과밀주거 및 과소주거 실태를 파악할 수 있게 된 것이다.

이에 본 연구는 새롭게 마련된 과밀주거의 기준을 SH조사에 적용, 국내 공공임대주택에서 과밀주거 및 과소주거 문제의 심각성을 파악하는 데 그 목적이 있다. SH조사가 진행된 서울로 한정, 공공임대주택 내에서 과연 과밀가구나 과소가구가 존재하는지, 만약 존재한다면 그 규모는 어느 정도인지, 또 어떠한 임대유형이나 지역에서 많이 나타나는지 등을 상세하게 파악할 수 있을 것이다. 실태에 대한 파악에 머무르지 않고, 과밀주거 문제를 해결하기 위한 대안도 모색해 보고자 한다. 과밀주거 문제를 해결하기 위해 중대형 규모의 주택을 공급하여야 한다면 과연 어느 정도 규모의 주택을 얼마만큼의 물량으로 공급하여야 하는지, 그리고 과밀가구와 과소가구 간 주택 상호교환, 즉 홈스왑(home-swap)을 통해 이 문제가 해결될 수는 없는지 등을 논할 것이다.

이를 위해 먼저 2장에서는 영국의 사회주택 사례를 살펴보고자 한다. 영국은 사회주택 부문의 과밀주거 문제를 해결하기 위해 2000년 이후 종합적인 노력을 기울이고 있다. 사회주택의 과밀주거 문제가 특히 심각한 런던을 중심으로 주요 사례들을 검토, 공공임대주택 과밀주거 문제와 그 해결방향에 대한 국제적 맥락을 가늠하고자 한다. 3장에서는 김준형(2019)에서 제시된 과밀주거의 기준을 SH조사에 적용하기 위해 조정한다. 이를 토대로 4장에서 서울 공공임대주택 입주가구의 사용방수와 필요방수의 분포 분석, 과밀가구 및 과소가구의 규모 산정, 그리고 과밀주거 문제 해결을 위한 정책의 비교 등이 이루어진다. 이 결과가 갖는 정책적 시사점과 후속 연구의 방향은 마지막 5장에서 정리될 것이다.

II. 영국 사회주택의 과밀주거

1. 현황 및 원인

영국은 과밀주거에 대한 법적 기준이 존재하지만, 과밀주거를 실제 판단할 때에는 1960년대에 개발된 '침실기준(bedroom standard)'을 보편적으로 사용한다.³⁾ 이 기준으로 산정되는 방수보다 사용방수가 부족한 가구를 과밀가구로 분류한다. 이에 따르면 2008년을 기준으로 영국 런던의 과밀가구는 20만 7천 가구이며, 이 중 약 절반에 달하는 10만 2천 가구가 사회임대주택(social rented housing)에 거주하고 있다(GLA, 2011:14). 그중의 1만 1천 가구는 심각한 과밀주거 상황에 처해 있다. 여기에서 심각한 과밀주거는 부족한 침실의 개수가 2개 이상인 상태를 지칭한다(GLA, 2010b:9). <그림 1>에서 보듯 사회주택 부문의 과밀주거 문제는 이후에도 계속 악화되고 있으며, 다른 부문보다도 심각하다.

이처럼 사회주택 부문에서 과밀주거 문제가 심각해진 까닭은 영국의 사회주택 정책 변화에서 그 원인을 찾을 수 있다. 1979년 이전까지 영국의 사회주택은 지방자치단체가 주도적으로 공급해왔다. 그러나 1979년 보수당 집권 이후부터 기존의 사회주택을 매각함과 동시에, 사회주택의 공급 역시 주택조합이나 민간이 주도

하게 하면서 이들에게 보조금을 지급하는 형태로 바뀌었다. 이 과정에서 과밀주거 등 사회주택의 질적 문제가 등장하면서 2000년부터는 임차인에게 집수리비용을 지원하는 양질주택(decent homes) 프로그램을 운영하기도 하였다(오도영, 2014). 사회주택 공급물량 내에서 소형주택이 늘어난 것도 직접적인 원인이다(DCLG, 2011:11). 침실이 4개 이상 있는 사회주택에 대한 요구는 향후 10년간 약 50,700호에서 80,300호로 전체 사회주택 재고의 약 40%로 추정된다(GLA, 2010b:7; GLA, 2011:33). 그러나 주택협회(housing association)가 공급하는 전체 주택에서 침실 3개 이상 주택의 비중은 1997-98년 39%에서 2007-08년 17%로 하락하였다(GLA, 2010a:15; GLA, 2010b:7).

사회주택 부문에서 소형주택이 보다 많이 공급되는 구체적인 원인은 다음과 같다(GLA, 2011:29-35). 먼저 공급목표가 총량 혹은 침실 3개 이상 주택수로만 제시된다는 점이다. 이 경우 중대형이 별도로 공급되지 않을 수도 있으며, 설령 공급될지라도 침실 3개 주택만 공급되면서, 4개, 5개의 침실을 가진 주택은 공급되지 않을 수 있다. 사업의 재무구조를 통해서도 설명이 가능하다. 사회임대주택 사업은 정부 보조금에 의존한다. 이 보조금은 호당(per unit) 지급되지, 각 호의 면적이나 설계인원 등에 비례해 지급되지 않는다. 사회임대주택 입주가가 지불하는 임대료도 마

찬가지이다. 사회주택은 면적이 늘어난다고 해서 그에 비례하여 임대료를 늘리기 어렵다. 반면 중대형 주택의 단위면적당 공급가격은 소형에 비해 높다. 주택에 배분되는 토지비용이 증가하기 때문이기도 하지만, 가족형 주택(family-sized housing)에 대해 자치단체가 부과하는 각종 부담금 때문이기도 하다. <그림 2>와 같이 침실이 많아질수록 늘어나는 주택의 공급비용은 정부 보조금 및 입주가의 임대료와 점점 큰 차이를 보이므로, 사회임대인 입장에서 중대형보다 소형주택을 선호하는 것이다.

2. 과밀주거 문제 해결을 위한 노력

사회주택 부문에서 과밀가구가 적지 않으며, 과밀주거는 가구에 부정적 영향을 미친다는 판단 하에 영국 정부는 2000년대부터 사회주택 내 과밀가구를 줄이기 위해 대대적인 노력을 기울여 왔다. 우선 중앙정부 차원에서 과밀가구를 줄이기 위한 실행계획이 2007년 마련되었으며, 3년간 1천 5백만 파운드(약 223억 원)의 예산이 배정되었다. 런던은 이 중 8백만 파운드(약 119억 원)를 확보하였고, 자치단체는 이 예산을 활용해 과밀주거 문제에 대한 다양한 해법을 마련하는 길잡이(pathfinder) 역할을 지정받았다(GLA, 2010b:20).

문제 해결을 위한 노력의 출발점은 주택정책에 있어 과밀가구 감소를 핵심 의제로 설정하고, 이를 달성하기 위한 계획시스템을 구축하는 것이다. 보리스 존슨(Boris Johnson) 런던 시장은 2010년 마련한 '주거전략(Housing Strategy)'의 과제로 사회임대주택 내 심각한 과밀주거 문제를 겪고 있는 가구를 절반으로 줄이는 것을 제시하였다(GLA, 2010a:6; GLA, 2010b:7). 연이어 발표된 실행계획에서는 런던의 지방정부들도 각자의 주거전략에서 과밀주거 및 과소주거에 대한 대응을 우위에 두게 하였다(DCLG, 2008:12-13; GLA, 2010b:23-24). 여기에 따르면 각 지방정부는 과밀주거 감소에 대한 런던 전체의 목표를 기초로 자체 목표를 설정한다. 특히 심각한 과밀가구를 얼마나 줄일 것인지 구체적인 목표를 마련한다. 또 지역사회계획(Community Plan)을 통해 과밀주거 해소를 위한 계획을 수립한다. 이를 기초로 지방정부 성과(Local Area Agreement) 지표를 설정, 목표 달성을 모니터링한다. 계획 추진을 위해 사회주택과 관련된 지방정부, 주택협회 등과의 폭넓은 파트너십을 구축하며, 각 기관은 별도의 자체 실행계획을 수립한다. 그리고 각 기관의 의지를 반영한 선언, 지침, 전략 등을 마련한다(GLA, 2010b:28).

과밀주거 문제를 해결하는 가장 단순한 방식은 과밀가구가 이주할 적절한 방수의 주택을 건설하는 것이다. 런던 역시 2011년까지 침실 3개 이상 가족형 저렴주택의 비중을 신규 사회임대주택에서 42%까지 늘리는 목표를 제시하였다. 이를 통해 2008년부터 2011년까지 사회임대주택의 39%가 3개 이상의 침실을 갖도록 공급되었다(GLA, 2010b:7). 지방정부 역시 지역 내에서 보다 큰 주

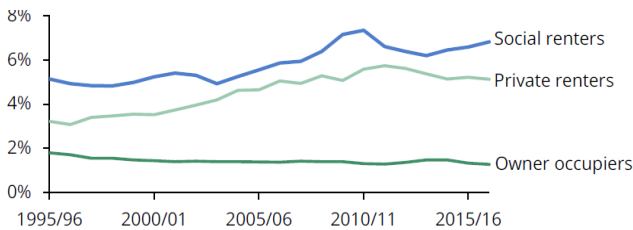


Figure 1. The share of overcrowded households by tenure
*Source: Wilson and Barton (2018:7)

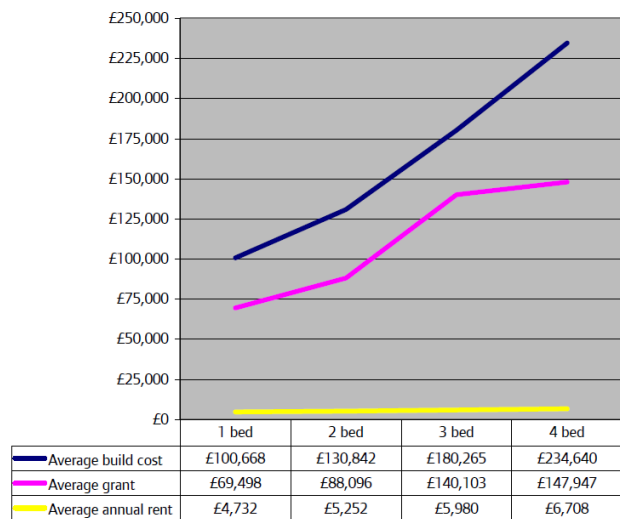


Figure 2. The build cost, grant and annual grant in the Greenwich case
*Source: GLA (2011:31)

택이 공급되도록 권장하였으며, 주택협회는 별도 허가 없이 중대형 규모 주택을 구입할 수 있게 되었다(GLA, 2010b:43, 25).

과밀가구에 제공될 주택이 반드시 사회주택일 필요는 없다. 적합한 크기의 사회주택 입주를 대기하는 동안이나 영구 거주를 목적으로 민간임대주택이 사용될 수 있다. 비록 사회임대주택에 비해 비싸고 안정성이 낮을 수 있지만, 과밀가구가 원하는 입지, 규모를 찾기는 상대적으로 수월하다. 중간형 주택도 마찬가지이다. 여기서 중간형 주택은 저비용 자가주택, 자가전환형임대(rent to buy scheme), 중간임대(intermediate scheme) 등을 뜻한다. 다만 이 중간형 주택으로 이주하기 위해서 일정 수준 이상의 소득이나 보증금이 필요하기 때문에, 과밀가구의 경제적 상황이 먼저 파악되어야 한다(GLA, 2010b:38-39).

과밀주거 문제는 신규 주택이 아니라 기존 주택으로도 해결할 수 있다. 과밀가구의 현 거주주택을 수선하거나 확장하는 것이 그 예이다. 일부 주택들은 수선 등을 통해 공간을 늘릴 여력을 갖고 있다. 단독주택을 공동주택으로 바꾸어 사용하고 있을 경우, 이를 다시 단독주택으로 변경하거나, 인접한 공동주택을 허물어 하나의 큰 주택을 만드는 것, 외부 및 옥상 공간을 활용해 확장하는 것 등이 검토된다(GLA, 2010b:34). 임대인은 자체 자금으로 임차가구의 규모에 맞게 주택을 확장, 그에 따라 임대료도 더 받을 수 있게 한다. 물리적 확장이 어려울 경우, 기존 주택의 공간을 보다 절약적으로 이용하기 위해 특수 설계된 가구를 제공하는 방안도 있다(GLA, 2010b:25).

그러나 사회주택 중 이와 같은 확장이 가능한 주택은 많지 않을 수 있다. 실제 영국 및 런던에서 추진 중인 정책들 중에서 가장 핵심은 사회임대주택의 중대형주택에 있는 과소가구(underoccupier)를 다른 주택으로 옮기고 여기에 과밀가구를 이전시키는 것이다. 런던의 사회임대주택에서 과소가구는 약 64,000가구로 추정된다. 이는 전체 사회주택 가구의 8%이다(GLA, 2010b:14). 그러나 이들 중 실제 주택의 면적을 줄이는 가구는 연간 3%에 불과하다(GLA, 2011:39). 이들 대부분은 현재 주택에 만족하고 머무르려 하며, 지방정부나 임대인 입장에서 이동을 강제할 수 없다. 그러나 이들 가운데 주택 규모의 축소, 즉 다운사이징(down-sizing)을 고려하는 가구가 있다면, 특화된 지원과 대안이 제공될 때 주거이동이 이루어질 것으로 판단한다.

과소가구의 다운사이징을 유도하기 위해 우선 다양한 경제적 지원책들이 마련되었다. 기존 주택의 철거 관련 비용, 이주해갈 주택의 가구나 가전 구입비용 등이 그 예이다. 과밀주거 해결에 더 기여하기 위해 과소가구가 포기하는 방의 개수에 따라 지원금을 늘리기도 한다. 크로이던의 특별이주프로그램(Special Transfer Program)은 풀리는 침실 한 개당 2,000파운드(약 297만 원)를 지원한다. 런던의 과소가구가 런던 밖 주택을 구입할 때 자금을 지원하기도 한다(DCLG, 2007:9; GLA, 2010b:46-47). 기존 임대주택의 개보수와 과소가구의 다운사이징을 연계하기도 한다. 서

런던의 'Your Move' 프로그램이 그 사례이다. 이 프로그램은 먼저 지방정부가 보유한 침실 2개 주택을 수선한다. 부엌이나 욕실 수선, 바닥, 커튼, 가전제품 등의 개선이 가능하다. 이와 같이 개선된 품질의 사회주택은 충분히 매력적이어서 과소가구의 입주를 쉽게 유도할 수 있다(GLA, 2010b:45).

사회임대주택 내 과소가구의 지역 간 이동을 장려하는 프로그램도 있다. 대표적인 것이 중앙정부 커뮤니티·지방정부(Department of Communities and Local Governments)의 해안 및 전원주택(Seaside and Country Homes, SCH) 프로그램이다. 런던의 사회주택에 거주하면서 가구원 중 적어도 한 명이 60세 이상인 고령가구에 런던 밖의 해안 및 농촌 지역 이주가 지원된다. 이때 사회주택을 과소 점유중인 가구들에게 우선권이 배분된다(GLA, 2010b:21, 47-48). 런던 주택·커뮤니티청(Homes and Community Agency, HCA)의 '런던 밖 주택(Homes Out of London)'도 유사한 프로그램이다. 다만 이는 런던에서 주택을 과소 점유하고 있는 근로연령대 젊은 가구를 대상으로 한다. 런던 밖의 기존 혹은 신규 주택을 구입해 이들에게 임대함으로써, 이들이 점유하고 있던 런던의 가족형 주택을 과밀가구에 제공할 수 있다. 신청자들 가운데 우선순위는 그들이 현재 거주하고 있는 주택의 질, 특히 침실의 개수에 따라 결정된다(GLA, 2010b:21, 48-49). 이와 함께 운영된 '런던 밖 바로 그 주택(Just Right Homes out of London)' 프로그램은 사회임대주택의 과소가구를 대상으로 런던 동남쪽에 위치한 켄트(Kent) 지역의 사회임대주택 구입자금을 지원하였다(GLA, 2010b:21-49).

과소가구의 다운사이징을 위해 다양한 유인책뿐만 아니라 징벌적 조세도 도입되고 있는데, 바로 침실세(bedroom tax)가 여기에 해당한다. 지방정부 및 주택조합 내에 거주하면서 주거보조금(housing benefit)을 받고 있는 가구가 필요한 것보다 침실이 1개 많은 주택을 점유하고 있을 경우에는 14%, 침실이 2개 이상 많은 주택을 점유하고 있을 경우에는 25%의 주거보조금을 축소한다. 주거보조금을 그대로 받고자 하는 과소가구가 적합한 침실수의 주택으로 이주하게 하려는 목적이다. 2013년 4월부터 근로연령대 가구에 한해 적용되었는데, 그 규모는 약 66만에 달한다(Shelter, 2013).

사회임대주택 내 과밀가구와 과소가구를 연결, 이들의 주택을 상호교환하는 홈스왑(home-swap)도 적극 고려된다. 'Homeswapper' 혹은 'House Exchange' 프로그램은 임대인들이 서비스 연간 사용료를 지불하면, 그 임대주택 내 임차인들이 사용할 수 있다. 만약 임대인이 가입하지 않으면, 임차인이 별도 비용을 지불해 사용할 수 있다. 이 프로그램은 교환가능한 주택의 정보를 제공하며, 이동하려는 가구들에게 이주 기회도 제공한다. 해머스미스(Hammersmith)와 풀럼(Fulham)의 'InHouse' 프로그램도 유사하다. 담당직원은 신청가구를 방문, 그 주택이 교환에 적합한지, 그리고 가구가 계획에 충분한 관심을 갖고 있는지 확인한다.

그리고 수작업으로 가까운 지역 내에서 적합한 가구 및 주택을 탐색한다. 이 과정에서 철거비, 수선, 정원정리, 열쇠변경, 그리고 기타 경제적 지원 등을 제공한다(GLA, 2010b:21, 50).

신규 주택을 공급하든지 기존 임대주택을 활용하든지 어떠한 방식에서든 결국 사회주택의 배분체계를 과밀주거 문제 해결을 중심으로 조정하여야 한다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 사회임대인은 과밀가구가 보다 넓은 주택으로 이주할 수 있도록, 동시에 과소가구가 다운사이징을 원활히 하도록 배분체계를 설계하여야 한다(DCLG, 2007:8-9; DCLG, 2008:12-13; GLA, 2010b:25, 40, 52; GLA, 2011:38). 시간이 지나면 가구원수가 증가할 가능성이 높은 가구들에게 미리 넓은 주택을 임대하는 방안도 고려할 수 있다(GLA, 2010b:41). 과밀가구 내 성인 자녀에게 우선권을 배분, 이들이 원룸 등으로 원활히 분가하도록 유도할 수도 있다.

배분체계를 마련할 때 사슬임대(chain lettings) 전략을 적용하는 것도 중요하다. 이는 과소가구의 이주나 신규 건설로 중대형 주택이 확보되면, 이를 과밀가구에게 제공하고, 이 과밀가구가 점유하고 있던 주택을 또 다른 과밀가구에게 제공하는 것을 뜻한다. 극단적 사례(GLA, 2011:25)를 들자면 침실이 가장 많은 주택 한 채를 공급함으로써 최대 36명의 과밀주거 문제를 해결할 수 있다. 단순히 과밀주거에 처한 한 가구의 문제를 개별적으로 대응하기보다, 종합적인 배분체계를 설계하여 여러 가구의 과밀주거 문제를 동시에 해결하려는 노력이 필요하다.

과밀주거 문제의 해결에 있어서 홍보와 마케팅도 강조된다. 눈에 띄지 않는 과밀가구 및 과소가구를 파악하기 위해 마련된 정책들을 적극 홍보해야 하며, 대상가구를 파악하면 가구의 개별 소요에 최대한 부합하는 대안을 제공하기 위해 적극 노력하여야 한다는 것이다. 현재 주택에 대해 가진 불만은 무엇인지, 그리고 향후 주택에 대해 가진 선호와 기대는 무엇인지 파악, 이에 맞춤형 대안을 제공하여야 한다. 가구가 이주를 할 경제적 여력이 충분하지 평가하며, 만약 부족하다면 이를 보완하기 위한 보조금을 주도적으로 연결해준다. 만약 가구가 희망하는 특정 지역이 있다면 그 지역의 대기자명부에 우선으로 등록되도록 지원한다(GLA, 2010b:36).

과소가구를 대상으로 개별적인 상담 및 자문은 더욱 중요하다. 이주의 대안들이 다양하며, 이주할 때 필요한 지원을 받을 수 있다는 점을 알게 된다면 과소가구가 손쉽게 이주 결정을 할 수 있다. 과소가구는 이주하고자 할 주택 및 지역에 대한 특정한 요구 조건이 있을 수 있으므로, 이를 파악하고 그에 적합한 대안을 마련하는 것이 중요하다. 특히 과소가구 대부분이 이와 같은 지원이 부재할 경우 이주를 고려하지 않을 고려가구임을 감안하면, 개별적인 지원의 중요성을 간과해서는 안 된다(DCLG, 2007:9; GLA, 2010b:21, 44-45, 51).

중앙정부 및 지방정부의 실행계획은 이상의 정책들을 담당하

기 위한 전담직원의 배치도 언급하고 있다. 전담직원은 가구 방문, 조인 제공, 과소가구의 이동 지원, 다양한 프로그램 집행 등의 역할을 담당한다. 가구의 주거상황을 올바르게 이해하고, 지역 내에서 활용할 수 있는 옵션들을 가구가 인지하도록 돕는다. 주택의 부분 혹은 전면 수선이 필요할 때 주택의 사양에 대한 기본적인 평가도 진행한다. 일반직원에 대한 교육도 중요하다. 워크숍을 통해 과밀주거에 대한 인식을 개선하고, 과밀주거 문제 해결을 위해 각자의 업무 범위 내에서 할 수 있는 일들을 논한다. 기존의 업무들 중에서 과밀주거를 야기하는 요인들은 무엇인지 살펴보고 이를 개선하는 것을 과밀주거 해결을 위한 계획에 포함할 수 있다. 현장 관리직원의 역할도 정비할 필요가 있다. 개별 가구의 소요를 가장 가까이에서 관찰하면서 그 소요에 부합하는 최상의 대안을 제공하도록, 과밀가구 및 과소가구를 위한 다양한 프로그램에 대한 최신 정보로 이들을 무장시켜야 한다(GLA, 2010b:25-28).

한편 과밀주거 문제에 대응하기 위한 선결과제로 양질의 신뢰할 만한 정보기반을 강조하고 있다. 이는 지역의 과밀주거 문제의 규모와 속성을 파악하는 데 있어, 또 이를 토대로 적합한 목표와 전략, 대책을 마련하는 데 있어, 그리고 목표에 대한 성과를 관리하고 정책을 바꿔나가는 데 있어 매우 중요하다. 물론 이를 위해서는 무엇을 과밀주거 혹은 과소주거로 볼 것인지 중앙정부나 지방정부 차원의 명확한 기준이 먼저 마련되어야 한다. 그리고 시 전체 혹은 하위지역 단위로 이루어지는 실태조사, 입주자 및 대기자명부, 그리고 정기적인 입주자조사 자료 등을 사용, 과밀주거 문제 대응을 위한 정보기반이 구축될 수 있다. 자녀가 분리되거나 다시 돌아오는 등 가구의 주택소요에 변화가 발생할 수 있으므로 업데이트가 자주 이루어지는 것이 중요하다. 특히 큰 규모의 주택에서 장기간 거주한 가구 중 과소가구가 많을 수 있으므로, 이들을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 과밀가구의 규모와 특성, 그리고 중대형주택의 규모를 비교, 향후 과밀주거 문제가 얼마나 지속될 것인지, 그리고 개별 정책이 이 문제를 해결하는데 어느 정도 기여할 수 있을 것인지 파악하기 위한 모형이 개발되기도 하였다(GLA, 2010b:29-33).

3. 소결

지금까지 영국, 특히 런던을 중심으로 과밀주거의 상황과 이를 해결하기 위한 정책들을 살펴보았다. 사회임대주택 내 과밀주거 문제는 중대형 주택보다 소형 주택이 더 많이 공급된 결과이다. 소형 주택 중심으로 공급된 까닭은 규모별 물량보다 전체 물량이 정책목표로 사용되었기 때문이다. 또한 중대형으로 공급할 경우 그에 따라 상승하는 공급비용만큼 임대료와 보조금이 늘지 않아 사업의 경제성이 낮아지기 때문이다. 전체 과밀가구의 약 절반이 사회임대주택에 거주하고 있으며, 그 상황이 점점 악화되고 있는

택에 2000년대 중반부터 사회임대주택 내 과밀가구를 줄이는 것이 주거정책의 핵심 과제로 다루어지고 있다.

세부적으로 살펴보면, 우선 시 정부나 시 권역 내 자치정부의 주택정책에서 과밀주거 문제 해결을 핵심 의제로 상정, 그 성과를 관리하는 것부터 시작한다. 중대형 사회주택의 공급을 늘리고, 경제적 여력이 가능한 가구들은 민간임대주택으로의 이동을 지원한다. 여유 공간이 있을 경우 기존 주택의 확장 또한 고려한다. 그러나 여러 정책들 중 가장 핵심이 되는 것은 사회주택 내 과밀가구와 함께 존재하고 있는 과소가구의 다운사이징을 유도, 이들이 거주하고 있었던 주택으로 과밀가구를 이주시키는 것이다. 과소가구는 해안이나 전원으로, 런던과 접근성이 양호한 교외지역으로, 아니면 보다 양질의 소형 사회주택으로 이주를 유도한다. 과밀가구와 과소가구 간의 흡스왑도 적극 유도한다. 사회주택의 배분체계는 이와 같은 과정이 원활히 진행될 수 있도록 전체적으로 조정되며, 특히 과소가구를 대상으로 홍보와 마케팅, 개별적인 상담과 지원을 강화한다. 이 과정을 관할하는 전담직원을 두며, 일반직원들과 현장 관리직원에 대한 재교육도 강조한다.

그러나 이와 같은 다양한 정책들의 선결 과제로 양질의 신뢰할 만한 정보기반의 구비를 요구하고 있다. 전체 가구 중에서 과밀가구와 과소가구를 어떻게 구분할 것인지 그 기준을 마련하고, 이를 토대로 과밀가구와 과소가구의 분포를 정확히 파악하는 것이 세부 정책을 수립하기 전에 반드시 선행되어야 한다. 서울 공공임대주택을 대상으로 과밀가구와 과소가구를 정확하게 파악하려는 본 연구의 의의도 바로 여기에서 찾을 수 있다.

III. 분석틀

국내 공공임대주택의 과밀주거 실태를 파악하기 위해 본 연구는 SH조사를 사용한다. 이는 서울의 전체 공공임대주택 거주가구를 모집단으로 한 표본조사로, 서울 공공임대주택 거주가구가 필요한 주택규모, 그리고 서울 공공임대주택의 공급규모 등을 동시에 파악하고 비교하려는 본 연구의 목적에 부합한다. SH조사는 패널조사로서 2016년부터 시작되었으며, 현재 2017년 2차년도 조사까지 진행되었다. 공공임대주택 과밀주거에 대한 가장 최신의 현황을 살펴보기 위해 본 연구는 2차년도 자료를 사용한다.

패널조사이기에 1차년도 표본과 2차년도 표본은 동일하지 않다. 2차년도 원표본유지율은 91.2%로 1차년도 응답가구 중 일부는 2차년도에 조사되지 않았다(SH도시연구원, 2018:4). 또한 패널조사이기 때문에 1차년도와 2차년도 사이에 이주도 가능하다. 1차년도에는 서울의 공공임대주택에 거주하였으나 2차년도에는 일반주택으로 이주하거나(7가구), 경기지역으로 이주한 가구(18가구)가 발견되는 것도 이 때문이다. 본 연구는 가구의 필요 주택과 실제 공급된 주택을 서울의 공공임대주택 범위 내에서 분석하고자 하므로 이들은 분석에서 제외한다. 분석에 사용된 최종 표본은

2,724가구이다. 표본조사이므로 빈도와 평균 등을 산정할 때 개별 가구의 표본가중치를 적용한다.

과밀주거를 판정하기 위해서는 먼저 개별 주택의 방수를 산정하여야 한다. 여기에서 방은 거주가능한 방(habitable room)을 뜻한다(UN-HABITAT, 2003). 미국의 경우 화장실이나 발코니, 현관, 옷장, 로비, 복도, 반부엌(half-room)⁴⁾ 등은 제외하고 있다(Myers and Lee, 1996; WHO, 2018). 방의 최소 면적 기준도 존재하는데, UN의 기준은 4m²에서 9m²로 최근 상향 조정되었다(UN, 2018). 영국도 4.6m² 미만이면 방으로 산정하지 않는다(Wilson and Barton, 2018). 영국에서 실제 과밀가구 판별에 적용되는 침실기준은 해당 가구만 사용할 수 있는 침실을 고려하며, 다른 용도로 전환된 침실은 조사원이 별도로 침실로 재분류하지 않는 한 침실 수에 포함하지 않는다. 다만 현재 사용되고 있지 않은 침실은 거주불가하지 않다면 침실 수에 포함한다(DCLG, 2007).

SH조사에서 방수를 측정하는 문항은 <표 1>과 같다. 문항의 주석에 따르면 방은 사면이 벽 또는 문으로 차단되어 있고, 높이가 1.8m 이상, 넓이가 3.3m² 이상인 거주공간이다. 취침용, 서재, 옷방, 놀이방으로 이용하는 공간은 방에 포함되며, 단순히 물건을 쌓아놓는 창고 기능의 방이나 통로, 베란다, 로비, 목욕실, 화장실 등은 포함되지 않는다. 이와 같은 측정 방식은 침실이 아니라 방의 개수를 묻고 있다는 점에서, 그리고 면적 기준이 UN뿐만 아니라 영국의 기준보다 작다는 점에서 국제적 기준과 차이가 있다. 그러나 취침용, 서재, 옷방, 놀이방 등으로 대상을 한정, 침실로 사용하거나 사용할 수 있는 방은 포함하고, 단순히 물건을 쌓아두거나 통로, 베란다, 로비, 목욕실, 화장실, 지하창고 등 침실로 사용하기 어려운 방은 제외한다는 면에서는 국제적 기준에 부합한다. SH조사에서 이 문항 이외 별도의 방수 척도를 제공하지 않으므로, 이 문항을 과밀주거 판정에 사용하기로 한다.

과밀주거 여부를 판정하기 위해서는 개별 가구가 필요한 방수도 산정되어야 한다. I장에서 언급한 것처럼 국토교통부의 최저주거기준은 특정 구성을 충족하는 가구에 대해서만 최소 방수를 제시한다는 점에서 정확한 수단이 아니다(김준형, 2015; 김준형, 2019). 이에 본 연구는 김준형(2019)에서 제안된 새로운 방수 기준을 사용하고자 한다. 이 연구는 기존 최저주거기준의 내용은 최대한 유지하면서 동시에 국제적으로 통용되고 있는 방수 기준을 활용, 새로운 방수 기준을 <표 2>와 같이 제시하였다. 이를 통해 특정 구성의 가구뿐만 아니라 모든 가구에 대해 최소 방수를 산정할 수 있다. 한편 이 연구에 따르면 비혈연가구원에게 별도의 침실을 제공할 때와 제공하지 않을 때의 차이는 미미하므로(김준형, 2019:101), 비혈연 여부는 별도로 고려하지 않는다.

다만 김준형(2019)은 국토교통부의 주거실태조사를 다루고 있으므로, SH조사에 적용하기 위해서는 추가적인 논의가 필요하다. 가장 크게 다른 부분은 부부 관계이다. <표 2>의 ②와 같이 부

Table 1. The question about the number of rooms

B5. How many rooms does your current housing have?

- A room is blocked by a wall and door, the height from floor to the ceiling is 1.8m or taller, and the area is 3.3 sq. meter or larger, using for bedroom, study, dressing room, and recreation room.
- Not includes the space only for storage, unused room, hallway, veranda, lobby, bathroom, toilet, underground storage etc.
- An attic is categorized into a room if it has the qualifications of room, and is currently occupied.

* Source: SH Urban Research Office (2017:7)

Table 2. The new criteria for overcrowded housing

- ① One bedroom for one person aged 18 or over 만 18세 이상 가구원당 1개
- ② A couple uses the same bedroom. 부부 혹은 커플일 경우 동일 침실 사용
- ③ One person under 6 years old uses the bedroom of parents or other adults. 만 6세 미만 가구원 1인: 부모 등 다른 성인 가구원과 침실 공유
- ④ Two people under 6 years old use one bedroom. 만 6세 미만 가구원 2인: 1개
- ⑤ Two people aged 6 or over and less than 8 years old use one bedroom. 만 6세 이상 만 8세 미만 가구원 2인: 1개
- ⑥ Two same-gender people aged 8 or over and less than 18 years old use one bedroom. 만 8세 이상 만 18세 미만 동성 가구원 2인: 1개
- ⑦ One person aged 6 or over and less than 8 and one person aged 8 or over and less than 18, both not included above use one bedroom. 위에 포함되지 않은 만 6세 이상 만 8세 미만 가구원 1인과 만 8세 이상 만 18세 미만 가구원 1인: 1개
- ⑧ A person aged 6 or over and less than 18, not included above uses one bedroom. 위에 포함되지 않은 만 6세 이상 만 18세 미만 가구원: 1개

* Source: Kim (2019:99) (edited)

부 혹은 커플일 경우 동일 침실을 사용하므로 가구 내에서 부부 관계가 존재할 때 필요침실 수가 감소한다. 주거실태조사에서 이 관계는 ‘가구주 - 가구주의 배우자’, ‘자녀 - 자녀의 배우자’, ‘손자녀 - 손자녀의 배우자’, ‘중손자녀 - 중손자녀의 배우자’, ‘가구주 및 배우자의 형제자매 - 가구주 및 형제자매의 배우자’ 등 5가지 유형에 한정된다. 반면 SH조사는 ‘가구주의 아버지 - 가구주의 어머니’, ‘가구주 배우자의 아버지 - 가구주 배우자의 어머니’, ‘가구주 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀 - 가구주 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀의 배우자’, ‘가구주의 형제/자매(첫째, 둘째, 셋째, ...) - 가구주의 형제/자매(첫째, 둘째, 셋째, ...)의 배우자’, ‘가구주 배우자의 형제/자매(첫째, 둘째, 셋째, ...) - 가구주 배우자의 형제/자매(첫째, 둘째, 셋째, ...)의 배우자’, ‘가구주 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀의 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀 - 가구주 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀의 첫째(둘째, 셋째, ...) 자녀의 배우자’ 등 존재가능한 거의 모든 형태의 부부 관계를 담고 있다. 다만 ‘가구주의 할아버지’와 ‘가구주의 할머니’의 경우, 친조부(혹은 친조모)와 외조모(혹은 외

조부)라면 부부관계가 존재하지 않을 수도 있다. 그러나 이 가능성은 매우 낮을 것으로 판단, 이 역시 부부 관계가 존재하는 것으로 가정한다. 실제 SH조사에서 관측된 부부 관계와 그 빈도는 <표 3>과 같다.

이상의 절차를 통해 서울 공공임대주택 입주가구의 현재 사용하고 있는 방의 수(A)와 필요한 방의 수(B)를 각각 파악할 수 있다. 그리고 이들을 비교함으로써 과밀가구와 과소가구의 구분도 가능하다. 먼저 두 수치가 같은 가구($A=B$)는 ‘부합가구’로 부른다. 공공임대주택이 가구가 필요한 규모로 제공된다는 점에서, 부합가구의 비율이 높을수록 바람직한 상황으로 볼 수 있다. 사용방수가 필요방수보다 1개 이상 부족한 가구($A-B \leq -1$)는 ‘과밀가구’로 구분한다. 이 중 사용방수가 필요방수보다 2개 이상 부족한 가구($A-B \leq -2$)는 다시 ‘심각한 과밀가구’로 구분한다. 반대의 상황, 즉 사용방수가 필요방수보다 1개 이상 더 많은 가구($A-B \geq 1$)는 ‘과소가구’라 지칭한다. 이 중에서 사용방수가 필요방수보다 2개 이상 더 많은 가구($A-B \geq 2$)는 특별히 ‘심각한 과소가구’로 구분한

Table 3. The variety and frequency of marital relations in the SH data

Marital relation	Frequency
Householder and his/her spouse 가구주 - 가구주의 배우자	1,228
The father and mother of householder 가구주의 아버지 - 가구주의 어머니	16
Householder's first child and the child's spouse 가구주의 첫째 자녀 - 가구주 첫째 자녀의 배우자	5
Householder's second child and the child's spouse 가구주의 둘째 자녀 - 가구주 둘째 자녀의 배우자	5
Householder's third child and the child's spouse 가구주의 셋째 자녀 - 가구주 셋째 자녀의 배우자	1
Householder's fourth child and the child's spouse 가구주의 넷째 자녀 - 가구주 넷째 자녀의 배우자	1
The grandfather and grandmother of householder 가구주의 할아버지 - 가구주의 할머니	1
The father and mother of householder's spouse 가구주 배우자의 아버지 - 가구주 배우자의 어머니	1
Householder's first sibling and his/her spouse 가구주의 첫째 형제/자매 - 가구주의 첫째 형제/자매의 배우자	1

다. 과밀가구, 심각한 과밀가구의 비율이 높을수록 과밀주거 문제가 심각한 것으로, 그리고 과소가구, 심각한 과소가구의 비율이 높을수록 과소주거 문제가 심각한 것으로 평가할 수 있다.

다음으로 과밀주거 문제 해결을 위한 정책방향을 탐색한다. 가장 단순한 대응은 과밀가구의 수만큼 중대형 주택을 공급하는 것이다. 그러나 과밀가구와 함께 과소가구가 존재하고 있다면, II장의 영국 사례와 마찬가지로 과소가구와 과밀가구의 주택교환, 즉 홈스왑을 통해 신규 주택공급을 최소화할 수 있다. 본 연구는 신규 공급과 함께 홈스왑을 통해 과밀주거 문제를 해결하고자 할 때 필요한 주택의 규모를 산정한다. 과밀가구와 과소가구의 주택교환 방식은 임대유형과 지리적 범위에 따라 더 세부적으로 구분할 수 있다. 단기적으로 동일한 임대유형 내 과밀가구와 과소가구를 연결하여 홈스왑을 추진할 수 있다. 그러나 중앙정부가 임대주택의 유형 통합을 장기 과제로 제시하고 있는 상황에서(관계부처 합동, 2017:59), 유형통합을 전제한 홈스왑의 가능성도 함께 고려할 수 있다. 한편 주택의 교환은 주택이 서로 지리적으로 가까울 때 더 원활히 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 이는 주거이동이 주로 근거리에서 이루어지기 때문이다. 이에 홈스왑이 이루어지는 주택의 범위를 서울 전체에서 동일 생활권, 그리고 동일 자치구로 줄여본다. 후자로 갈수록 홈스왑이 더 활성화될 가능성이 높다. 이 각각의 시나리오에 대해 과밀주거 문제를 해결하기 위한 주택의 물량을 산정하고, 이를 홈스왑을 하지 않은 신규 공급의 상황과 비교, 적절한 시나리오를 탐색해 보기로 한다. 동일 생활권은 서울생활권계획에서 제시된 도심권, 서북권, 동북권, 서남권, 동남권의 5개 권역 구분에 기초한다(서울특별시, 2018).

단 홈스왑 시나리오의 수치는 가장 이상적이며 가장 낙관적인 시나리오라는 점에 유의할 필요가 있다. 가구의 과소주거에는 특별한 사유가 있을 수 있으며, 그렇지 않을지라도 모든 과소가구가 방수를 줄이는 결정을 받아들일 것으로 보기 어렵기 때문이다. 그러나 현재의 자료만으로 과소점유의 사유나 방수 축소의 가능성을 파악할 수는 없다. 따라서 이 수치는 이론적으로 가능한 신규 공급물량의 최소값이며, 실제로는 이보다 크게 나타날 것이다.

IV. 결과 및 해석

1. 사용방수와 필요방수

〈표 4〉는 현재 임대주택 거주가구의 사용방수 분포이다. 서울 공공임대주택의 거주가구를 효과적으로 표집하였다면, 이는 곧 서울 전체 공공임대주택의 방 개수별 분포로 볼 수 있다. 확연히 나타나는 것은 방 2개 주택이 차지하는 비중이다. 서울의 공공임대주택 4호 중 약 3호(76.7%)는 방 2개 주택이다. 다음은 방 3개 주택으로 17.6%의 비중을 갖는다. 방 2개 주택과 방 3개 주택이 서울 공공임대주택의 94.3%를 차지한다. 반면 방 1개 주택은

4.7%, 그리고 방 4개 주택은 1.0%에 불과하다. SH조사에 기초하자면 방 5개 이상 주택은 서울 공공임대주택 채고 내에서 한 채도 존재하지 않는다.

가구원수에 따라 사용방수를 분석한 〈그림 3〉을 통해 공공임대주택 내 과밀 및 과소주거 문제의 정도를 대략 짐작할 수 있다. 현재 1인 가구 중에서 방 1개를 사용하고 있는 가구는 7.7%에 불과하며, 약 92%의 가구는 방 2개 이상을 사용하고 있다. 2인 가구 내에서도 방이 3개 이상인 가구가 10% 이상의 비율을 보인다. 반면 4인 가구 중에서 방이 2개 미만인 가구의 비율은 52%, 그리고 5인 이상 가구 중에서 방이 2개 미만인 가구의 비율은 약 33%이다. 1-2인 가구 내에서의 과소주거, 그리고 4인 이상 가구 내에서의 과밀주거 문제가 적지 않은 비율로 존재할 수 있음을 시사한다.

〈그림 4〉는 사용방수를 임대유형으로 나누어 보여 준다. 영구임대, 재개발임대는 방 2개 주택이 97% 이상을 차지한다. 방 1개 주택이나 방 3개 이상 주택은 이 유형에서 거의 찾아보기 어렵다. 영구임대와 재개발임대의 방 개수는 2개라고 단정하더라도 거의 틀리지 않다는 것이다. 반면 국민임대와 50년공공임대는 방 2개 주택의 비중이 압도적이긴 하지만, 방 1개 주택이나 방 3개 주택 역시 무시하기 어려운 비율로 존재한다. 예를 들어 방 1개 주택은 50년공공임대에서 18.8%, 국민임대에서 13.6%를 차지하며, 방 3개 주택은 국민임대에서 6.9%의 비중을 보인다. 다가구매입임대의 경우 방 2개 주택(45.9%)과 거의 유사한 비율로 방 3개 주택(45.0%)이 존재한다. 장기전세는 유일하게 방 2개 주택이 가장 많은 비중을 차지하지 않는다. 이 유형에서는 방 3개 주택이 87.9%로 가장 많으며, 방 2개 주택(5.3%)은 방 4개 주택(6.8%)보다도 비중이 작다. 장기전세에서 방 1개 주택은 아예 존재하지 않는다. 서울 공공임대주택 전체에서 방 2개 주택이 대부분을 차지하고 있지만, 개별 임대유형 내에서 분포는 이와 동일하지 않다.

한편 임대주택 거주가구의 필요방수 분포는 〈표 5〉와 같다. 우선 하단의 그래프를 〈표 4〉의 그래프와 비교함으로써 필요방수 분포와 사용방수의 분포가 확연히 다름을 쉽게 알 수 있다. 방 2개 주택에 편중되어 있는 사용방수와 달리 필요방수는 절반 이상을 차지하는 규모 구간이 존재하지 않는다. 또한 가장 큰 비중을 보이는 것은 방 2개 주택이 아니라 방 1개 주택이 필요한 가구이다(46.0%). 방 2개 주택이 필요한 가구는 전체의 약 3분의 1(32.1%)을 차지한다. 사용방수 분포에서 방 2개 주택이 약 77%를 차지하고 방 1개 주택은 약 5%에 불과함을 감안하면, 서울 공공임대주택 내에서 1개의 방이 필요한데 2개 이상의 방을 사용하고 있는 과소주거 문제가 불가피한 상황임을 알 수 있다. 방 3개 주택부터 그 비율이 크게 낮아지지만, 그럼에도 주목해야 할 사실은 방 4개 이상의 주택을 필요로 하는 가구가 존재한다는 것이다. 구체적으로 방 4개 주택이 필요한 가구가 3.2%, 방 5개 주택이 필요한 가구가 0.6%로 서울의 공공임대주택에 입주한 가구 중 6천 8백여 가구는 4개 이상의 방이 있는 주택을 필요로 하고 있다.

Table 4. Number of rooms used

No. of rooms used	1	2	3	4	Total
Frequency (Household)	8,603	139,603	31,984	1,831	182,021
Percent (%)	4.73	76.70	17.57	1.01	100.00

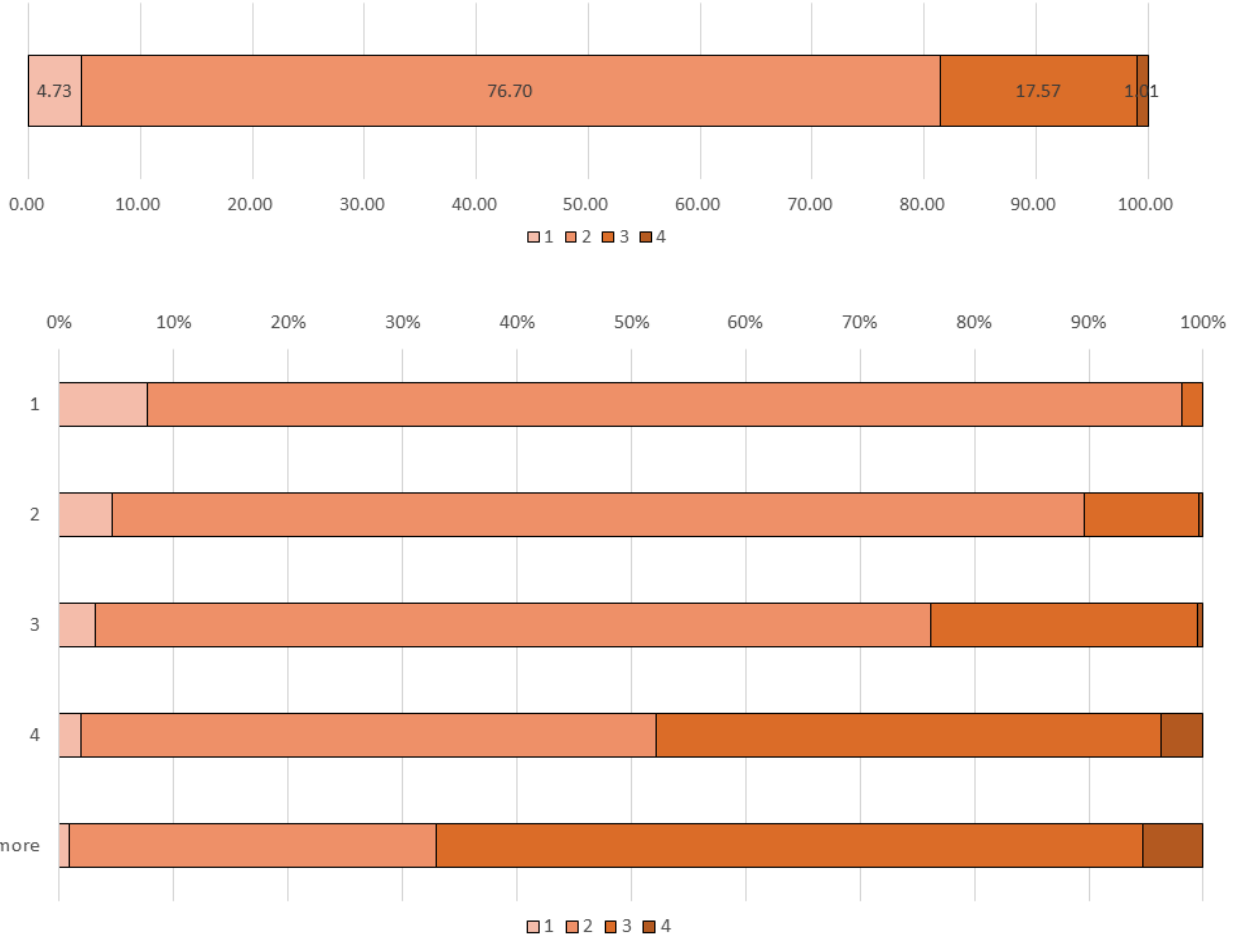


Figure 3. Number of rooms used by household size

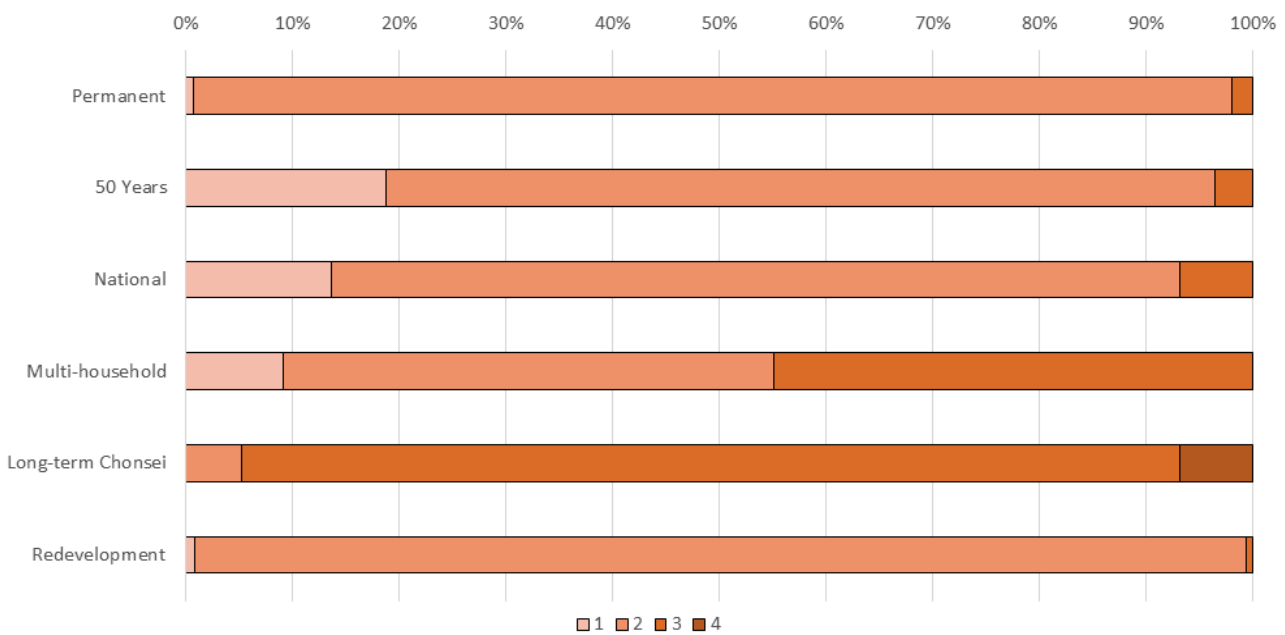


Figure 4. Number of rooms used by PRH type

Table 5. Number of rooms needed

No. of rooms needed	1	2	3	4	5	Total
Frequency (Household)	83,675	58,406	33,132	5,813	994	182,021
Percent (%)	45.97	32.09	18.20	3.19	0.55	100.00

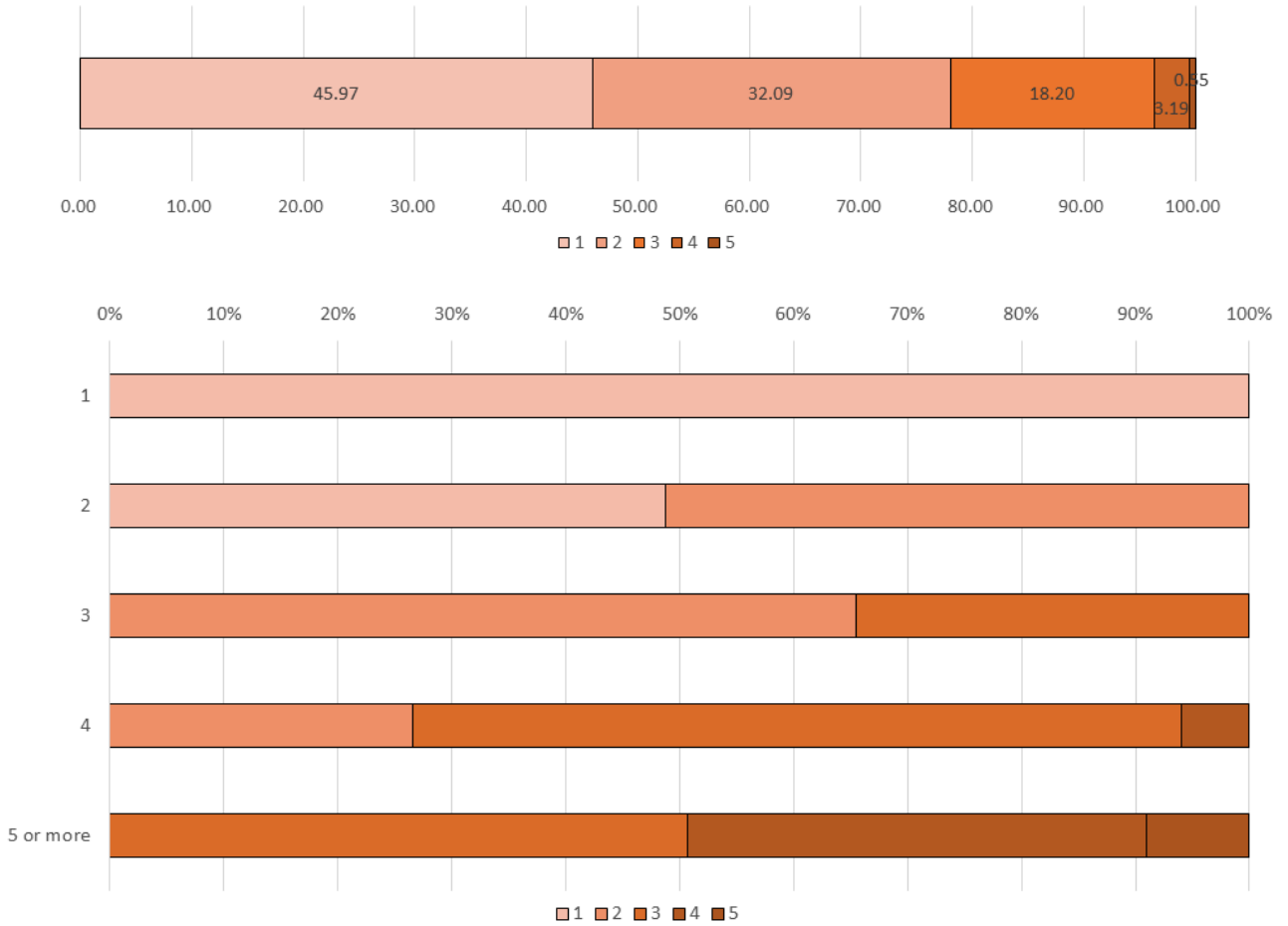


Figure 5. Number of rooms needed by household size

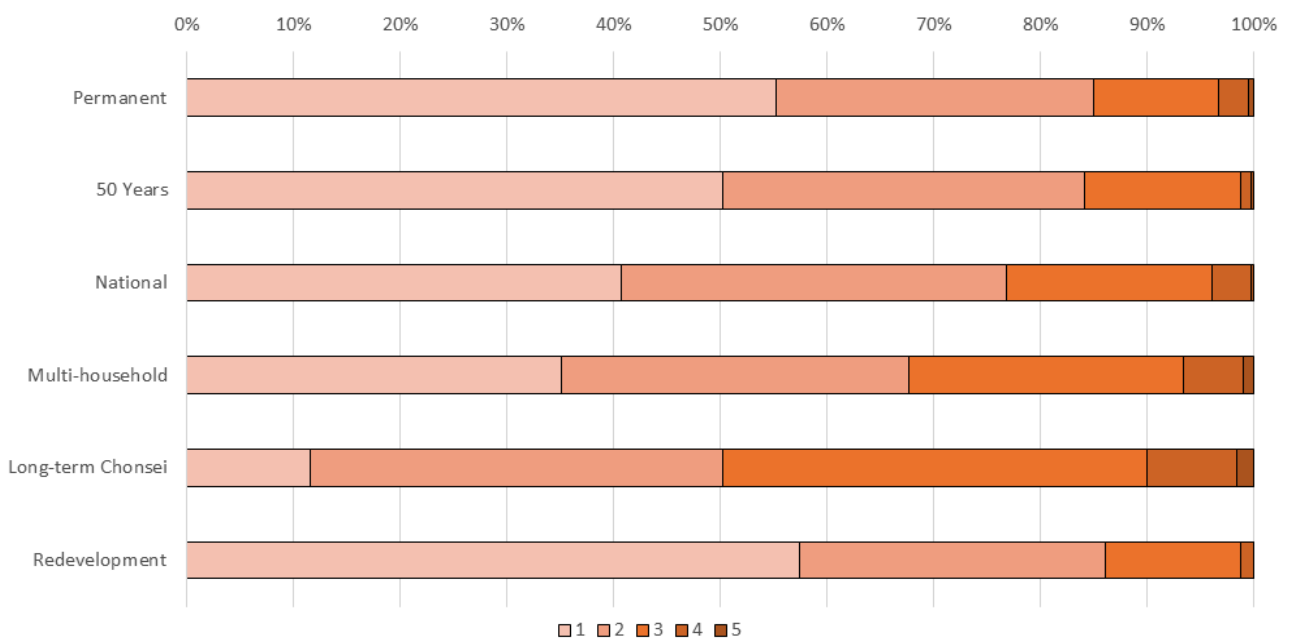


Figure 6. Number of rooms needed by PRH type

〈그림 5〉는 필요방수를 가구원수별로 살펴보고 있다. 필요방수의 정의상 1인 가구의 필요방수는 1개이다. 2인 가구 내에서도 약 49%는 1개가 필요하며, 51%는 2개가 필요하다. 이를 〈그림 3〉과 비교하면 1~2인 가구 내 과소주거 문제를 충분히 짐작할 수 있다. 3인 가구 중에서 방 2개가 필요한 가구는 약 66%이며, 나머지 34%는 방 3개가 필요하다. 흔히 사용되는 최저주거기준의 방수기준으로 3인 가구에 대해 2개의 방을 제공할 경우 상당 가구가 과밀주거에 처할 수 있음을 시사한다. 4인 가구 내에서도 최저주거기준에 따른 방수 기준 2개를 충족하는 가구는 약 27%에 불과하며, 나머지 가구는 3개 이상의 방을 필요로 한다. 4개 이상의 방이 필요한 가구도 약 6%에 달한다. 5인 이상 가구 내에서도 4개 이상의 방을 필요로 하는 가구의 비율이 약 49%를 보인다.

필요방수도 임대유형별로 살펴볼 수 있다. 〈그림 6〉에 따르면 유형별 필요방수의 분포는 유형별 사용방수의 분포와 대략적으로 유사하다. 즉 영구임대와 재개발임대는 필요방수가 적게 나타나며, 반면 다가구매입임대와 장기전세임대에서는 필요방수가 많게 나타난다. 그러나 각 임대유형에서 개별 규모구간을 비교하면 사용방수와 비교방수 간 차이가 적지 않다. 사용방수에서 영구임대와 재개발임대는 방 2개 주택이 97% 이상을 보였지만, 필요방수에서는 오히려 방 1개 주택이 가장 많은 비중(각각 55.2%, 57.4%)을 차지한다. 50년공공임대와 국민임대에서도 가장 많은 비중을 차지하는 것은 방 2개 주택이 아니라 방 1개 주택이다. 이들 유형 내에서 방 1개가 필요한 가구가 방 2개 주택을 점유하는 상황이 많이 존재할 것으로 예측할 수 있다. 방 3~4개 주택이 많이 존재하는 장기전세 내에서 많이 존재하는 가구는 방 2~3개가 필요한 가구들이다. 이 역시 방을 필요한 것보다 하나 이상 더 점유하고 있을 가능성이 높음을 보여 준다. 모든 유형에 걸쳐 필요방수가 3개 이상인 가구들이 간과하기 어려운 규모로 존재한다는

점 역시 주목할 필요가 있다. 방 3개 이상 주택을 거의 찾아보기 어려운 영구임대와 재개발임대에서도 방 3개 이상 주택이 필요한 가구의 비중은 각각 14.5%, 13.9%에 이른다. 과소주거의 문제와 과밀주거의 문제가 동시에 나타날 가능성이 충분한 상황이다.

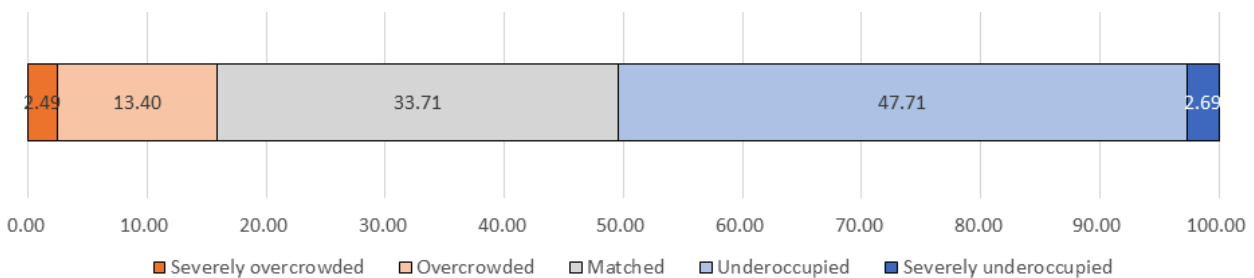
2. 부합가구, 과밀가구 및 과소가구

개별 가구 단위로 사용방수와 필요방수를 비교, 부합가구와 과밀가구, 과소가구로 구분한 결과는 〈표 6〉과 같다. 서울의 공공임대주택 입주가구 중 필요한 방의 개수와 현재 사용하고 방의 개수가 일치하는 부합가구는 약 3분의 1(33.7%)에 불과하다. 나머지 3분의 2는 필요방수에 비해 사용방수가 많거나 적은 상황에 있다. 이 중에서 과밀가구, 즉 사용방수가 필요방수보다 적은 가구는 28,913가구로 전체의 15.9%를 차지한다. 즉 서울 공공임대주택 입주가구 100가구 중 약 16가구는 필요한 것보다 적은 수의 방을 사용하면서 과밀주거 문제에 직면하고 있다. 특히 필요한 방수보다 사용방수가 2개 이상 적은 '심각한 과밀가구'도 4천 5백여 가구로 전체의 2.5%를 차지하고 있다. 주목할 점은 이 과밀가구와 함께 필요한 것보다 사용방수가 많은 과소가구도 함께 존재하고 있다는 사실이다. 과소가구의 비중은 전체 공공임대주택 가구의 절반(50.4%)으로 과밀가구의 비중을 크게 상회한다. 사용방수가 필요방수보다 2개 이상인 '심각한 과소가구'는 4천 9백여 가구(2.7%)로 심각한 과밀가구보다 더 많다. 서울 공공임대주택 내에서 가구의 사용방수와 필요방수는 일치하지 않고 있으며, 사용방수가 필요방수에 비해 적은 가구보다 사용방수가 필요방수에 비해 많은 가구가 더 많이 존재한다.

〈그림 7〉은 부합가구, 과밀가구, 과소가구의 분포를 현재 가구의 사용방수에 따라 구분하고 있다. 사용방수가 적을수록 과밀가

Table 6. Distribution of matched, overcrowded and underoccupied households

Difference	-3	-2	-1	0	1	2	3	Total
Freq.(hhd)	432	4,089	24,393	61,367	86,838	4,705	198	182,021
Percent(%)	0.24	2.25	13.40	33.71	47.71	2.58	0.11	100.00
Freq.(hhd)	4,521		24,393	61,367	86,838	4,903		182,021
Percent(%)	2.49		13.40	33.71	47.71	2.69		100.00
	Severely overcrowded		Overcrowded	Matched	Underoccupied	Severely underoccupied		



구가, 사용방수가 많을수록 과소가구가 많이 나타나는 것은 과밀가구와 과소가구의 정의로 볼 때 당연한 결과이다. 가구의 필요방수는 최소 1개 이상이며 과소가구가 되려면 사용방수가 필요방수보다 많아야 하기 때문에, 방을 1개 사용하는 가구 내에서 과소가구는 존재하지 않으며 대신 과밀가구와 부합가구만 존재한다. 과밀가구는 37.5%이며, 특히 심각한 과밀가구는 7.1%에 이른다. 방 2개 주택의 가구는 과밀가구도 존재하지만, 과소가구가 절반 이상으로 나타난다. 즉 이들 중 절반은 방이 1개만 필요함을 뜻한다. 방 3개 주택의 가구 내에서도 절반 이상이 과소가구이며, 심각한 과소가구는 13.2%로 나타난다. 방 4개 주택에 있는 가구 중에서 실제 방이 4개가 필요한 가구는 10%에 불과하다. 나머지 90%가 과소가구이며, 특히 심각한 과소가구의 비율은 38%까지 이르고 있다.

부합가구, 과밀가구 및 과소가구의 임대유형별 분포는 <그림 8>과 같다. 사용방수 및 필요방수의 분포와 마찬가지로 이들 가구의 분포 역시 임대유형에 따라 차이가 존재한다. 50년공공임대와 국민임대에서는 상대적으로 과밀가구의 비중이 높다. 반면 영구임대와 재개발임대에서는 과소가구의 비중이 상대적으로 크다. 다가구매입임대와 장기전세의 경우 다른 유형에 비해 심각한 과소가구의 비중이 크게 나타난다. 필요한 것보다 방이 2개 이상 많은 주택을 점유하고 있는 가구가 이들 유형 내에서 많음을 뜻한다.

부합가구, 과밀가구, 과소가구의 분포는 그 정의로 인해 가구원수에 크게 의존할 수밖에 없으며 <그림 9>는 이를 잘 보여 준다. 1인 가구 중 92%는 주택을 과소 점유하고 있다. 부합가구의 비율은 7.7%에 불과하다. 2인 및 3인 가구 내에서 부합가구 비율은 각각 45.8%와 51.9%로 크게 상승한다. 그러나 2인 가구 내에서 과소가구의 비중은 51.5%로 부합가구 비율보다 높으며, 특히 심각한 과소가구 비중이 5.8%에 이른다. 3인 가구부터는 과밀가구가 본격적으로 늘어나는데, 구체적으로 3인 가구에서 30.8%,

4인 가구에서 44.3%, 5인 이상 가구에서 58.9%까지 이른다. 특히 5인 이상 가구에서 심각한 과밀을 경험하는 가구의 비중은 28.3%에 달한다.

<그림 10>은 가구주의 연령을 기준으로 부합가구, 과밀가구, 과소가구의 분포를 나타낸다. 가구주의 연령이 낮은 가구 내에서 상대적으로 과밀가구의 비율이 높게 나타나며, 반대로 가구주의 연령이 높은 가구 내에서는 상대적으로 과소가구의 비율이 높게 나타난다. 구체적으로 과밀가구의 비율은 30대 이하에서 20.3%, 40대에서 22.8%, 50대에서 24.4%를 갖지만 이후 60대부터는 크게 감소한다. 반면 과소가구는 60대에서 59%, 그리고 70대 이상에서 무려 70.6%를 차지한다. 고령가구 내에서 과소가구 비중이 높다는 사실은 영국과 마찬가지로 우리나라 역시 과소가구의 이주를 촉진하기 위해 개별 가구를 대상으로 한 적극적인 상담과 지원이 필요함을 시사한다. 부합가구의 비율은 30대 미만에서 46.5%로 가장 높으며 연령대가 높아질수록 대체로 낮아진다.

II장에서 살펴본 것처럼 임대주택에 오래 거주할수록 가구원의 변동이 있을 가능성이 높으며, 따라서 사용방수와 필요방수 간 차이가 커질 수 있다. 이에 임대주택의 거주기간에 따른 분포를 나타내면 <그림 11>과 같다. 부합가구의 비율은 3년 미만 가구 내에서 34.5%이며, 3년 이상 6년 미만 가구 내에서 35.8%까지 상승하지만, 20년 이상 가구 내에서 28.4%까지 감소, 유사한 패턴을 관찰할 수 있다. 거주기간이 짧은 가구 내에서는 과밀가구의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 반면, 거주기간이 긴 가구 내에서는 과소가구의 비율이 상대적으로 높다. 예를 들어 거주기간이 20년 이상인 가구 내에서 과소가구는 58.2%에 이른다. 고령가구와 함께 거주기간이 긴 가구 또한 다운사이징을 유도할 과소가구로서 접근할 필요가 있다.

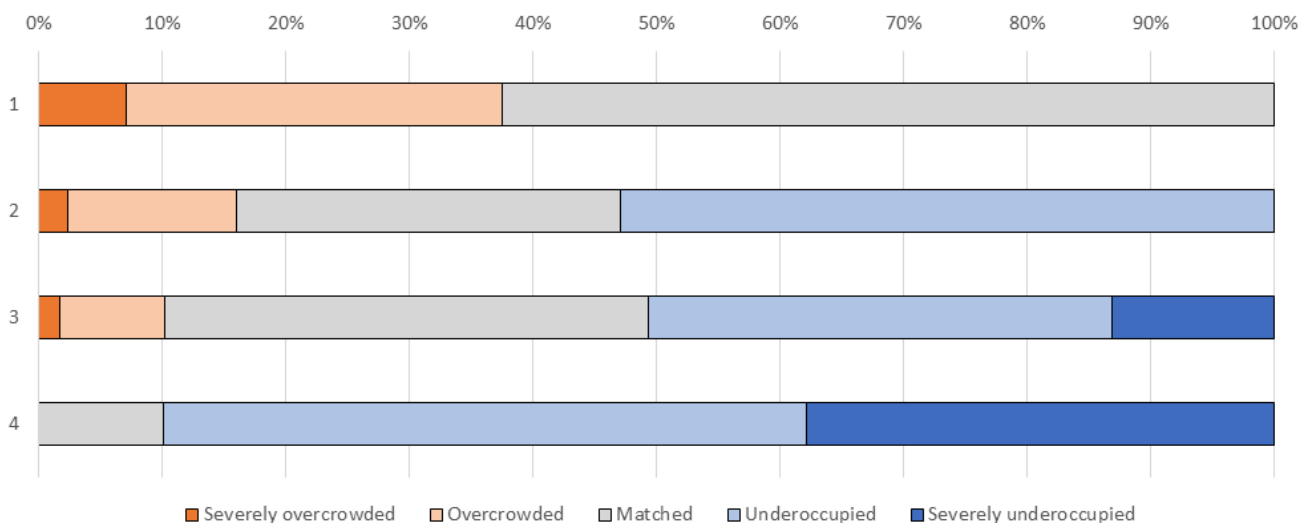


Figure 7. Matched, overcrowded and underoccupied households by the number of rooms used

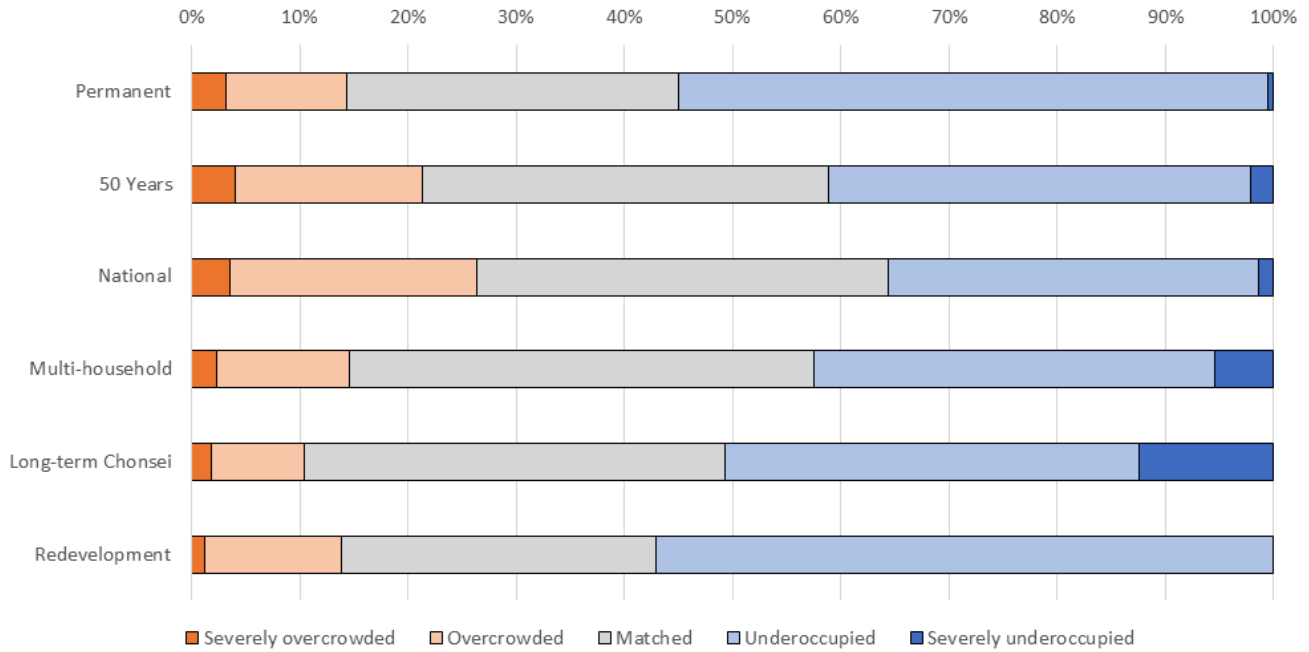


Figure 8. Matched, overcrowded and underoccupied households by PRH type

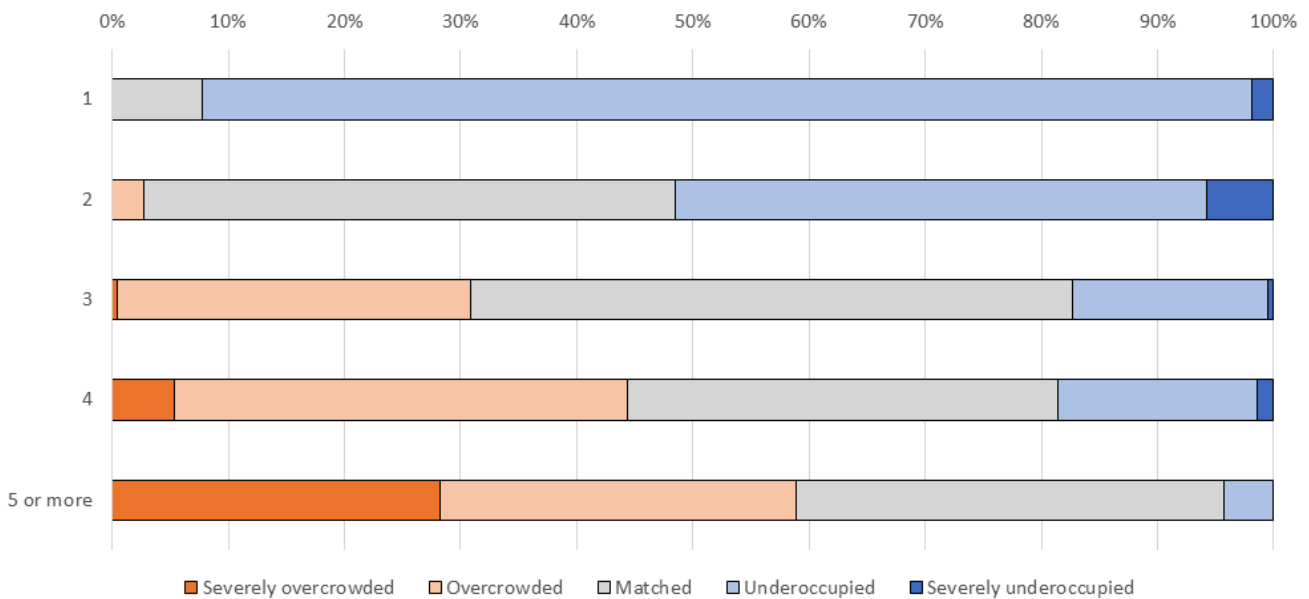


Figure 9. Matched, overcrowded and underoccupied households by household size

3. 과밀주거 문제의 대응방향 탐색

이와 같은 과밀주거 문제에 대응하는 가장 단순한 방식은 과밀 가구의 수만큼 주택을 신규로 공급하는 것이다. 그 물량을 확인하기 위해 심각한 과밀가구를 포함, 과밀가구로 분류된 모든 가구들의 필요방수별 분포를 산정하면 <표 7>과 같다. 이에 따르면, 신규 공급으로 과밀주거 문제를 해결하고자 할 때 필요한 주택의 총물량은 28,913호이다. 가장 많이 공급되어야 할 주택은 방 3개 주택으로 2만여 호가 필요하다. 방 4개 주택도 5천 6백여 호가 추가로 공급되어야 한다. 방 2개 주택이 전체 임대주택의 4분의 3

이상을 차지함에도 불구하고, 이를 필요로 하는 가구도 2천 6백여 가구에 달한다. 서울의 공공임대주택에서 전혀 존재하지 않는 방 5개 주택도 994호가 공급되어야 한다.

그러나 앞에서 발견한 중요한 사실은 서울의 공공임대주택 내에 과밀가구보다 더 높은 비중으로 과소가구가 존재하고 있다는 점이며, 이는 곧 과소가구와 과밀가구의 주택교환, 즉 홈스왑을 통해 과밀주거 문제가 접근될 수도 있음을 뜻한다. 이 방식은 기존 임대주택 재고를 활용하기에 과밀주거 문제를 해결하기 위해 공급하여야 할 신규 물량도 줄일 수 있다. 우선 동일한 임대유형 내에서 홈스왑을 추진하는 상황을 가정한다. 임대유형에 걸친 홈

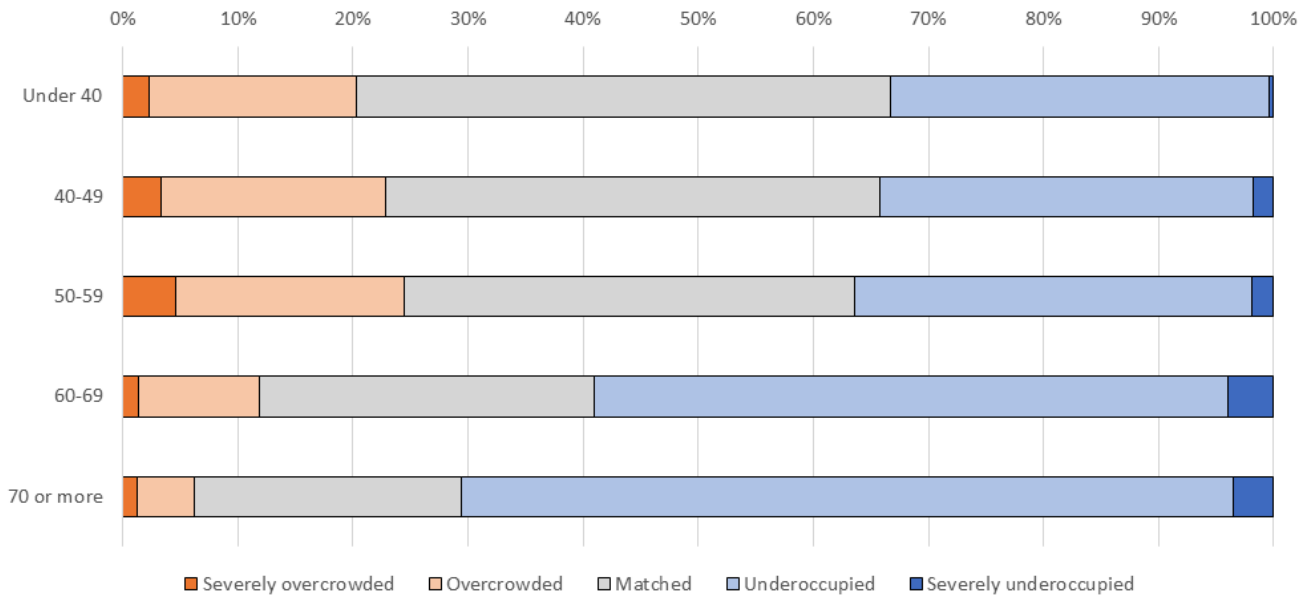


Figure 10. Matched, overcrowded and underoccupied households by householder's age

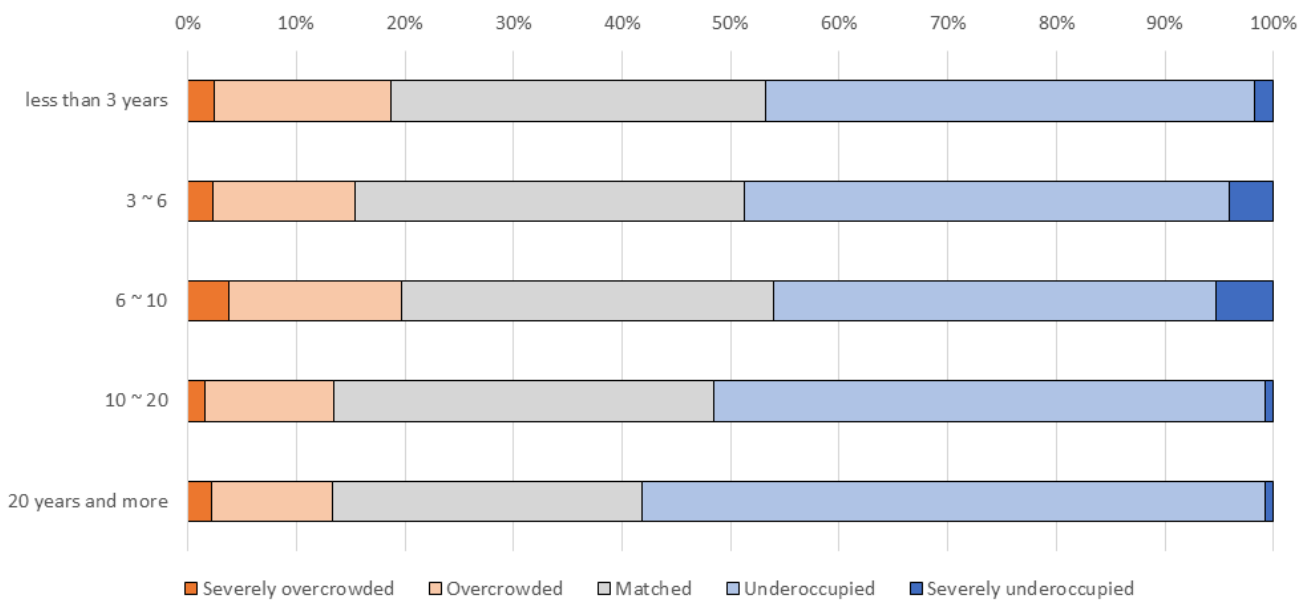


Figure 11. Matched, overcrowded and underoccupied households by duration of residence

스왑은 제도개선 없이 실행하기가 어렵기 때문이다. 먼저 각 임대 유형별 사용방수와 필요방수를 비교한 결과는 <그림 12>와 같다. 영구임대, 50년공공임대, 국민임대, 재개발임대의 경우 방 3개 이상 주택은 홈스왑을 하더라도 추가로 공급이 필요하다. 반면 방 2개 주택은 필요한 것보다 훨씬 많이 공급되어 있으므로, 추가공급이 필요 없다. 다가구매입임대와 장기전세는 방 3개 주택도 필요한 것보다 많이 공급, 방 4개 이상 주택만 추가로 공급하면 된다. 임대유형내 홈스왑을 가정할 때, 임대유형별로 추가로 공급하여야 할 주택 수는 <표 8>과 같다. 재개발임대가 7천 5백여 호로 가장 많으며, 다음이 영구임대(5,932호), 국민임대(3,602호) 순이다. 장기전세(871호)와 다가구매입(733호)의 추가 공급물량은 이에 비

해서는 규모가 작다. 이를 합산하면 총 21,152호로 홈스왑을 하지 않을 때의 28,913호보다 약 7천 8백여 호가 적다. 임대유형 내에서 가구의 주택교환을 통해 이 물량만큼은 신규로 확보하지 않아도 된다는 것이다.

동일한 임대유형이라 하더라도 실제 홈스왑은 주택 간 거리가 가까울수록, 즉 홈스왑의 지리적 범위가 작을수록 더 원활히 일 어날 수 있다. 가구의 주거이동은 원거리보다 근거리에서 보다 잘 이루어지기 때문이다. 이를 감안, 홈스왑이 서울 전체가 아니라 서울의 5개 생활권, 그리고 25개의 자치구 내에서 이루어진다는 상황을 가정한다. 권역 및 자치구, 임대유형별 필요물량의 분 포는 분량상 생략하며, 그 결과만 <표 9>로 정리하였다. 앞에서

Table 7. Housing for overcrowding problems by number of rooms

No. of rooms	2	3	4	5	Total
Frequency (unit)	2,614	19,676	5,629	994	28,913
Percent (%)	9.04	68.05	19.47	3.44	100

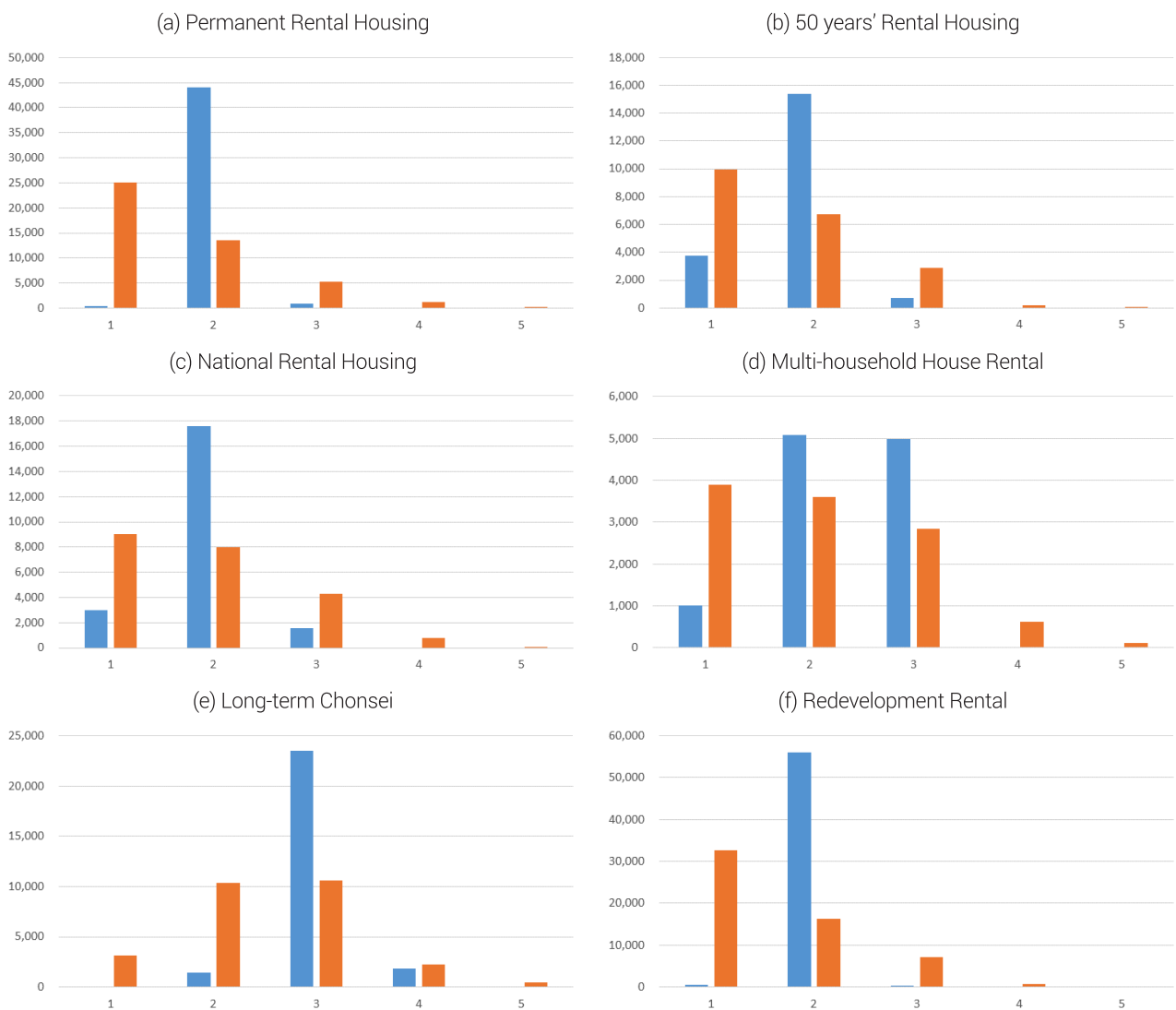
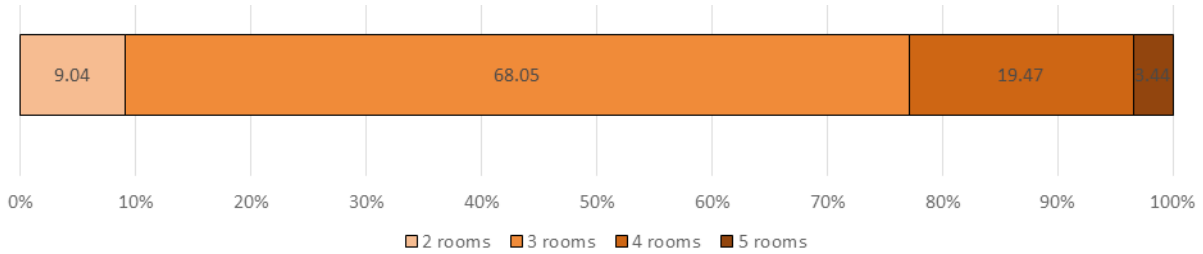


Figure 12. Rooms used and rooms needed by PRH type

살펴본 두 가지 시나리오, 즉 홈스왑 없이 신규로 공급할 때와 임대유형 내에서 홈스왑을 추진할 때를 각각 시나리오 1과 2로 둔다. 동일한 임대유형 내 홈스왑의 범위를 서울 전체가 아니라 생활권 이내, 그리고 자치구 이내로 하는 경우를 각각 시나리오 3과

4로 부른다. 분석결과, 시나리오 2에 비해 시나리오 3, 시나리오 4로 갈수록 추가 공급물량이 다소 늘어난다. 자치구 내 홈스왑을 추진할 경우 서울 전역에서 추진할 경우에 비해 약 1,373호가 더 필요하다. 그러나 신규공급(시나리오 1)에 비해 시나리오 4는 여

Table 8. Housing for overcrowding problems if swapped within PRH type

PRH type	Permanent	50 years	National	Multi-household	Long-term Chonsei	Redevelopment	Total
3 rooms	4,427	2,171	2,734	0	0	6,845	16,176
4 rooms	1,256	194	814	623	418	677	3,982
5 rooms	250	67	54	110	452	60	994
Total	5,932	2,432	3,602	733	871	7,583	21,152

* Number of units

전히 22.1%만큼 총물량을 줄일 수 있다.

〈표 9〉의 시나리오 5~7은 임대주택의 유형 통합을 가정한다. 현재 중앙정부가 임대주택의 유형 통합을 검토하고 있으므로, 유형 통합에 따른 홈스왑의 효과 분석은 충분히 시의성을 갖는다. 서울 전체를 대상으로 통합된 유형, 즉 전체 공공임대주택 재고

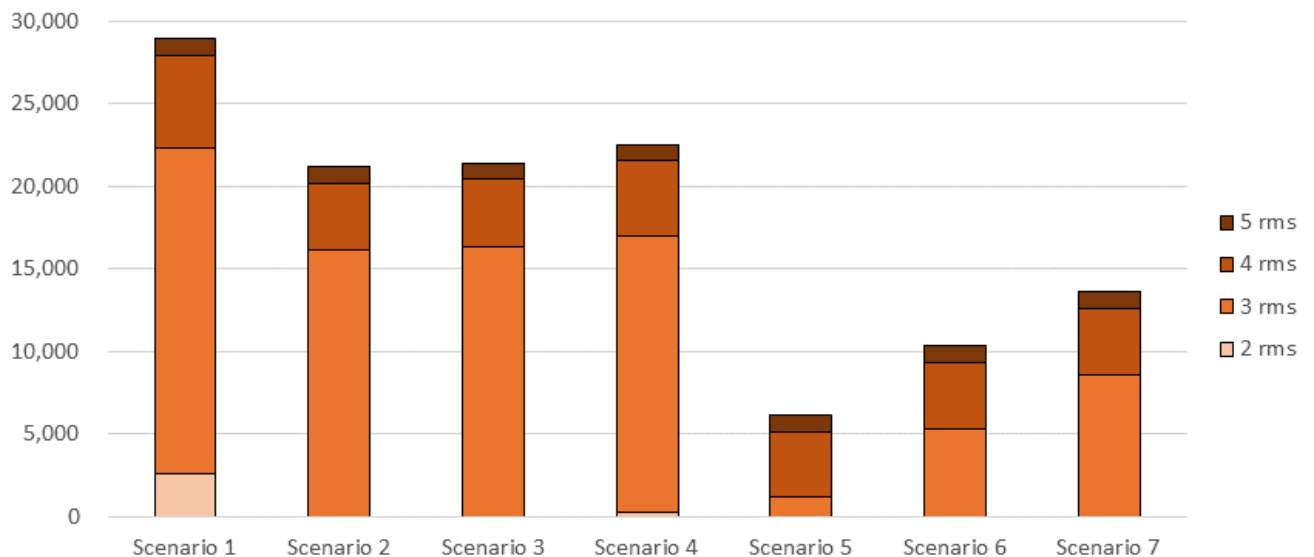
내에서 홈스왑을 진행할 경우, 신규 공급물량은 6,125호에 불과하다. 이는 시나리오 1과 비교할 때 약 79%, 그리고 시나리오 2와 비교할 때 약 71%가 절감된 수치이다. 가구의 주거이동이 보다 원활히 일어나도록 홈스왑의 지리적 범위를 생활권, 그리고 자치구까지 축소할 때, 추가 공급물량은 각각 10,320호와 13,628호

Table 9. Housing for overcrowding problems by scenario**

Scenario	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5	Scenario 6	Scenario 7
	New Provision	Home-swap					
		Within the current PRH type			Overall PRH units		
		Seoul	Community	Gu	Seoul	Community	Gu
2 rooms	2,614			228			
3 rooms	19,676	16,176	16,348	16,716	1,148	5,343	8,621
4 rooms	5,629	3,982	4,079	4,586	3,982	3,982	4,013
5 rooms	994	994	994	994	994	994	994
Total	28,913	21,152	21,421	22,525	6,125	10,320	13,628
Reduction* (%)	(Baseline)	7,761	7,492	6,388	22,788	18,593	15,285
		26.8	25.9	22.1	78.8	64.3	52.9

* Reduction* means the units reduced comparing to the Scenario 1.

** Scenario 1: Providing new units for overall overcrowded households. Scenario 2~4: Number of new units when swapping units between overcrowded households and underoccupied households within the current PRH type in Seoul (Scenario 2), in the Community (Scenario 3), or in the Gu (Scenario 4). Scenario 5~7: Number of new units when swapping units between overcrowded households and underoccupied households over all PRH type units in Seoul (Scenario 5), in the Community (Scenario 6), or in the Gu (Scenario 7)



다. 자치구를 기준으로 할 경우 여전히 시나리오 1에 비해 53%, 그리고 시나리오 2에 비해 36%의 물량이 절감된다. 이는 임대주택의 유형 통합이 공공임대주택의 과밀주거 문제 해결에도 크게 기여할 수 있음을 시사한다.

V. 맺으며

공공임대주택은 필요한 물량만큼 공급하는 것도 중요하지만, 가구가 필요한 규모에 맞게 공급하는 것도 중요하다. 필요에 비해 작은 주택, 즉 과밀주거는 가구의 신체적, 정신적 건강과 가구의 삶의 질을 악화시킨다는 점에서, 그리고 필요한 것보다 큰 주택, 즉 과소주거는 공공임대주택 사업의 재무적 건전성을 저해하여 더 많은 공공임대주택의 공급을 가로막는다는 점에서 바람직하지 않다. 이 점에서 공공임대주택의 공급 규모가 실제 가구의 필요규모와 일치하는 지 살펴보는 것은 매우 중요하다. 그러나 개별 공공임대주택의 규모 분포, 그리고 공공임대주택 정책의 대상가구가 필요한 주택 규모 분포를 분석할 자료가 부재하였으며, 과밀주거와 과소주거를 판별할 기준이 마련되어 있지 않아 이에 대한 연구는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구는 최근 서울의 전체 공공임대주택을 대상으로 한 SH조사, 그리고 전체 임대주택 입주가구에 적용가능한 과밀주거의 판별기준을 새롭게 제시한 김준형(2019)의 연구를 기초로 공공임대주택 내 과밀가구와 과소가구를 살펴보았다.

분석을 통해 발견된 가장 중요한 사실은 서울의 공공임대주택 내에서 과밀주거의 문제가 존재한다는 점이다. 필요한 방보다 실제 사용하고 있는 방수가 적은 가구는 서울 공공임대주택 내에서 2만 9천여 가구가 존재, 전체 입주가구의 16%를 차지한다. 필요한 것보다 사용방수가 2개 이상 적은 심각한 과밀가구도 4천 5백여 가구에 달한다. 주거안정을 위해 제공된 공공임대주택 내에서 과밀주거 문제가 존재한다는 점은 정책을 통해 주거문제가 해결된 것이 아니라 단순히 주거문제의 양상을 바꾼 것에 불과함을 의미한다. 과밀주거가 국외 가구와 마찬가지로 국내 가구에 있어서도 신체적, 정신적 건강 및 삶의 질을 악화시킨다는 사실을 부인하기 어렵다면, 공공임대주택에서 존재하는 과밀주거 문제를 해결하려는 노력이 본격적으로 이루어져야 할 것이다.

공공임대주택 내에서 과밀가구가 존재하는 까닭은 공공임대주택이 지나치게 소형 중심으로 공급되었기 때문으로 보인다. 1인 가구의 증가 전망 등에 기초, 공공임대주택의 소형화는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 그러나 공공임대주택의 정책 대상 모두가 1인 가구는 아니다. 공공임대주택은 경제력이 낮은 가구를 대상으로 하지, 가구원수가 적은 가구를 대상으로 하지 않기 때문이다. 대상가구가 필요한 주택은 소형일 수도 있고 대형일 수도 있다. 본 연구의 결과에서도 필요방수는 1~2개가 대부분이지만, 3개가 필요한 가구가 3만 3천 가구, 4개가 필요한 가구가 5천 8백

가구, 그리고 5개가 필요한 가구가 약 1천 가구가 존재한다. 그러나 실제 공공임대주택은 방수 2개 주택이 76.7%를 차지하며, 방수가 4개 이상인 주택은 1천 8백여 호에 불과하다. 과밀주거 문제가 해결되어야 한다면, 향후 공급되는 공공임대주택은 반드시 중대형을 포함하여야 한다. 본 연구에 따르면 신규공급을 기준으로 방 3개 주택이 약 2만 호, 방 4개 주택이 5천 6백여 호, 그리고 방 5개 주택이 약 1천 호가 더 공급되어야 한다.

본 연구가 발견한 또 다른 중요한 사실은 공공임대주택 내에 과밀가구와 함께 과소가구가 존재한다는 점이다. 그 규모는 9만 2천여 가구로 전체의 절반(50.4%)을 차지, 과밀가구나 부합가구보다도 더 많다. 사용방수가 필요방수보다 2개 이상 많은 심각한 과소가구도 4천 9백여 가구에 달한다. 이는 공공임대주택 내에서 과밀주거 문제 이상으로 과소주거 문제가 심각하게 존재하고 있음을 뜻한다. 필요 이상으로 넓은 주택을 사용하고 있는 가구가 많다는 것은 곧 필요한 곳에 공공임대주택을 더 공급하지 못하게 만드는 낭비가 실재함을 뜻하므로, 과밀주거에 대한 대응과 동시에 과소가구의 규모를 줄이는 노력 역시 이루어져야 한다. 또한 과소가구의 존재는 신규 주택의 공급뿐만 아니라 과소가구의 다운사이징으로 기존 주택을 활용함으로써 과밀주거 문제가 해결될 수 있음을 의미한다. 과소가구가 그들의 규모에 맞는 주택으로 이주하면, 그들이 점유하고 있던 주택을 과밀가구에게 제공함으로써 신규 공급 없이도 과밀주거 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 본 연구에 따르면 과밀가구와 과소가구 간의 주택을 교환하는 홈스왑의 방식을 통해 신규공급 물량은 28,913호에서 6,125~22,525호로 줄일 수 있다. 본 연구는 또한 과소가구의 가구주 연령이 60대 이상이거나 임대주택 거주기간이 10년이 경과한 집단 내에서 더 많이 분포한다는 점도 밝힌 바 있다. 이는 영국과 같이 거주기간이 긴 가구를 중심으로 과소주거 여부를 확인하기 위한 목적의 전수조사를 시행할 필요가 있으며, 이주 결정이 쉽지 않은 고령가구를 대상으로 전담직원을 통한 개별 지원과 상담 서비스가 제공되어야 함을 시사한다.

본 연구는 임대주택의 유형 통합과 과밀주거 문제와의 연관성도 발견하였다. 현재 사용방수와 필요방수, 그리고 과밀가구와 과소가구의 분포는 임대주택 유형별로 크게 다르며, 이는 과밀주거 문제 해결에 장애로 작동한다. 예를 들어 방 2개 주택이 전체의 97%를 차지하는 영구임대와 재개발임대에서, 유형 내 홈스왑을 통해 과밀주거 문제를 해결하는 것은 거의 불가능하다. 이들 유형에서 방 3개가 필요한 가구들은 재개발임대, 장기전세에서 필요한 것보다 더 많이 공급된 방 3개 주택으로 이동할 수 있어야 한다. 구체적으로 유형을 통합하지 않으면 신규 주택이 21,152~22,525호 필요하지만, 유형을 통합할 경우 이 물량은 6,125~13,628호로 감소한다. 유형 통합이 이처럼 기존 주택재고의 활용성을 크게 개선하므로, 과밀주거 문제 해결을 위한 목적에서라도 적극 추진할 필요가 있다.

사용방수와 필요방수가 일치하는 가구, 즉 부합가구의 비율이 전체 가구의 3분의 1에 불과하다는 점은 공공임대주택 정책이 전반적으로 개선될 필요가 있음을 시사한다. 전체 물량을 설정하고, 이를 달성하는 것에만 초점을 맞출 경우 과밀가구와 과소가구는 상존할 수밖에 없다. 정책 대상가구의 가구구성, 그리고 이의 향후 변화 추이 등을 토대로 전체 물량 대신 방수별 물량 목표가 산정되어야 할 것이다. 소형뿐만 아니라 중대형도 공급되어야 한다면, 보조금이나 임대료 역시 중대형 공급을 지원하는 방향으로 재설계되어야 할 것이다. 임대주택의 배분 및 관리체계 역시 개선되어야 한다. 임대주택을 신청한 가구에게 적합한 임대주택을 배분하는 단계에서 필요방수와 사용방수를 일치시키려는 노력이 적극적으로 이루어져야 한다. 입주 이후 거주기간이 길어질수록 입주 시점과 가구구성은 달라질 가능성이 크다. 따라서 거주기간이 긴 가구들을 대상으로 한 정기적인 조사를 통해 필요방수의 변화를 지속적으로 모니터링하여야 한다. 이를 토대로 과밀주거에 직면한 가구에게 보다 넓은 주택을, 그리고 과소주거 상황이 된 가구에게 보다 적은 주택을 재배분할 수 있도록 공공임대주택의 배분체계를 전체적으로 조정하여야 한다. 이를 통해 공공임대주택 내 부합가구의 비중을 높일 수 있을 것이다.

다만 이상의 결론들은 다음의 측면에서 보완될 필요가 있다. 먼저 SH조사는 표본조사로서 서울의 임대주택 모두를 다루고 있지 않다. 입주가구 역시 전체 입주가가구가 아니라 이들에 대한 표본이다. 표본오차가 존재할 수밖에 없다면 본 연구결과의 정확성은 전체 임대주택 재고와 전체 입주가구에 대한 자료를 토대로 다시 점검하여야 할 것이다. 또한 보다 엄밀하게 보자면 현재 임대주택에 입주해 있는 가구를 곧 공공임대주택정책의 대상가구로 보기 어렵다. 정책의 대상이지만 현재 공공임대주택이 아닌 일반 민간주택에 거주할 수도 있으며, 현재 공공임대주택에 거주하고 있지만 입주 이후 시간이 경과하여 더 이상 자격기준을 충족하지 못할 수도 있다. 서울에서 공급해야 할 공공임대주택의 규모별 분포를 정확하게 파악하기 위해서는 공공임대주택 입주가구뿐만 아니라 민간주택 가구까지 포함하여 정책의 대상가구를 파악, 이를 토대로 필요방수 등을 분석하여야 할 것이다. 한편 흡스왑이 이루어질 때 필요한 신규 공급물량은 본 연구의 추정치보다 훨씬 많을 가능성이 높다. 과소가구나 과밀가구 내에서 이주를 원하지 않는 가구들이 존재할 수 있으며, 설령 이주를 희망할지라도 이주를 위해 필요한 자금 지원을 감당하기 어려울 수 있기 때문이다. 흡스왑을 희망하는 가구의 비율, 그리고 흡스왑을 지원하기 위해 가용한 공공의 여력 등을 분석할 때보다 정확한 추정을 할 수 있을 것이다. 마지막으로 본 연구가 갖는 가장 근본적인 한계는 주거의 과밀 및 과소를 판정하는 기준을 방수로만 접근한 데에 있다. 공간이 효과적으로 설계된다면 방수가 적더라도 과밀하지 않을 수 있다. 그러나 과밀의 실태를 파악하는데 방수를 대체할 공간설계의 기준이 제시되기 전까지는 방수 기준은 차선의 방책

으로 계속 사용될 것이며, 그 과정에서 본 연구결과는 계속 유용성을 확보할 수 있을 것이다.

-
- 주1. 과밀주거가 야기하는 부정적 결과는 김준형(2019:92-93)에서 상세히 설명하고 있다.
 - 주2. 최근 장경석·박인숙(2019)은 유사한 문제의식을 기초로 공공임대주택의 유형별 면적 분포 검토, 일반주택과 공공임대주택 거주가구의 주거면적 비교, 그리고 일본, 영국과의 공공임대주택 면적 분포 비교를 한 바 있다.
 - 주3. 영국에서 과밀주거 및 과소주거를 판별하기 위해 사용되는 법적 기준 및 실무적 기준은 김준형(2019:95-96)에서 상세히 정리되어 있다.
 - 주4. 반부엌(half room)은 50㎡ 이상 60㎡ 미만인 부엌으로 별도의 외부채광이 이루어지는 곳을 지칭한다(US Department of Commerce, 1942:26)

인용문헌 References

1. 관계부처 합동, 2017. 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵」.
Korean Government (Joint Task Force), 2017. *The Housing Welfare Roadmap to Build the Housing Ladder for Social Cohesion*.
2. 국무조정실, 2019. “LH 공공임대주택 운영실태 점검결과, 제도 개선사항 다수 발굴”, 보도자료(2019년 11월 1일, 부패예방감시단 사회공공2과), 세종.
Office for Government Policy Coordination, 2019. “The Audit Report for Public Housing Management of LH”, Press Release (Nov. 1, 2019), Sejong.
3. 국토교통부, 2017. 「2017년도 주거실태조사-연구보고서」, 세종.
Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2017. *2017 Korea Housing Survey - Research Report*, Sejong.
4. 국토해양부, 2011. “최저주거기준”, 공고 제2011-490호, 세종.
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, 2011. “Minimum Standard for Residential Accommodation”, Official Announcement No. 2011-490, Sejong.
5. 김준형, 2015. “주거복지정책수단으로서 최저주거기준의 활용실태와 대안탐색: 주택종합계획을 중심으로”, 「국토계획」, 50(4): 185-207.
Kim, J.H., 2015. “Minimum Standards for Residential Accommodation (MSRA) and the Housing Welfare Policy - Focusing on the ‘Housing Comprehensive Plan’”, *Journal of Korea Planning Association*, 50(4): 185-207.
6. 김준형, 2019. “과밀주거의 문제-기준과 측정-”, 「국토계획」, 54(5): 91-106.
Kim, J.H., 2019. “The Problem of Overcrowded Housing - Criteria and Measurement”, *Journal of Korea Planning Association*, 54(5): 91-106.
7. 서울특별시, 2018. “우리동네 미래발전지도, 서울시 생활권계획 본격 가동”, 보도자료(도시계획국 생활권계획추진반 외), 서울.
Seoul Metropolitan Government, 2018. “The Map of Our Neighborhood for Future Development”, Press Release, Seoul.
8. 송인호·이상영·이수욱·이용만·이창무·진미윤, 2017. 「2017~2021년 국가재정운용계획 - 주택 분야 보고서」, 세종: 한국개발

연구원.
Song, I.H., Lee, S.Y., Lee, S.W., Lee, Y.M., Lee, C.M., and Jin, M.Y., 2017. *2017-2021 National Fiscal Management Plan – Housing Sector*, Sejong: Korea Development Institute .

9. 오도영, 2014. “영국의 사회주택 정책 변화와 시사점”, 「국토」, 393: 111-117.
Oh, D.Y., 2014. “Policy Change for Social Housing in the UK and Its Implications,” *Planning and Policy*, 393: 111-117.

10. 장경석·박인숙, 2019. “공공임대주택의 유형별 주택규모의 현황과 시사점”, 「지표로 보는 이슈」 147.
Jang, K.S. and Park, I.S., 2019. “Size Distribution of Public Rental Housing and Its Implication,” *NARS Issue and Index*, 147.

11. SH도시연구원, 2017. 「The 서울시 공공임대주택 입주자 패널조사 2차년도 설문지-가구용」, 서울.
SH Urban Research Office, 2017. *Public Housing Panel Survey in Seoul, 2nd Wave – Questionnaire for Households*, Seoul.

12. SH도시연구원, 2018. 「2017 서울시 공공임대주택 입주자 패널조사(2차년도) – 기초분석보고서」, 서울.
SH Urban Research Office, 2018. *Public Housing Panel Survey in Seoul, 2nd Wave – Report of Descriptive Statistics*, Seoul.

13. DCLG (Department of Communities and Local Government), 2007. *Tackling Overcrowding in England: An Action Plan*, London.

14. DCLG (Department of Communities and Local Government), 2008. *Tackling Overcrowding in England: Self-assessment for Local Authorities*, London.

15. DCLG (Department of Communities and Local Government), 2011. *Local Decisions: Next Steps towards a Fairer Future for Social Housing – Summary of Responses to Consultation*, London.

16. GLA (Greater London Authority), 2010a. *The London Housing Strategy*, Mayor of London, London.

17. GLA (Greater London Authority), 2010b. *Overcrowding in Social Housing – A London action plan*, Mayor of London, London.

18. GLA (Greater London Authority), 2011. *Crowded Houses: Overcrowding in London’s Social Rented Housing*. London Assembly: Planning and Housing Committee, London.

19. Myers, D. and Lee, S.W., 1996. “Immigration Cohorts and Residential Overcrowding in Southern California”, *Demography*, 33(1): 51-65.

20. Shelter, 2013. *What’s Wrong with the Bedroom Tax?*, London.

21. UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme), 2003. *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?*, Nairobi: UN-HABITAT.

22. US Department of Commerce, 1942. *Building Materials and Structures – A Glossary of Housing Terms*, Washington: U. S. Government Printing Office.

23. WHO (World Health Organization), 2018. *WHO Housing and Health Guidelines*, Geneva.

24. Wilson, W. and Barton, C., 2018. *Overcrowded Housing (England)*, Briefing Paper, London: House of Commons Library.

25. UN (United Nations), 2018, Feb 14. “Indicator 11.1.1: Proportion of Urban Population Living in Slums, Informal Settlements or Inadequate Housing”, UN SDG Indicator – Metadata Repository, New York. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=11&Target=11.1>

Date Received 2019-12-03
 Reviewed(1st) 2020-01-08
 Date Revised 2020-02-25
 Reviewed(2nd) 2020-03-09
 Date Accepted 2020-03-09
 Final Received 2020-03-26